



## **Temanummer af Økonomi & Politik**

### **Den danske offentlige forvaltning i forandring**

Marcussen, Martin

*Publication date:*  
2019

*Document version*  
Også kaldet Forlagets PDF

*Citation for published version (APA):*  
Marcussen, M. (red.) (2019). *Temanummer af Økonomi & Politik : Den danske offentlige forvaltning i forandring*. (2 udg.) Djøf Forlag. Økonomi og Politik Bind 92. årgang Nr. 2

## TEMANUMMER

## Den danske offentlige forvaltning i forandring

## INDHOLD

- 3** Redaktionelt forord  
*Martin Marcussen*
- 5** Temareaktørens introduktion: Den danske offentlige forvaltning i forandring  
*Mads Bøge Kristiansen*
- 14** Organisatorisk forandring: Et blik på litteraturen om forandrings indhold, kontekst og proces  
*Mads Bøge Kristiansen*
- 33** Digitaliseringen af den danske offentlige sektor: hvor er vi på vej hen?  
*Jannick Schou & Morten Hjelholt*
- 48** I rationalitetens navn. En analyse af reformerne af den danske skatteforvaltning  
*Jørgen Grønnegaard Christensen & Peter Bjerre Mortensen*
- 64** Giver det mening? Mellemliderens definerende rolle i forandringer  
*Anne Bøllingtoft & Ann-Louise Holten*
- Uden for tema**
- 79** Populisme i Europa: En trussel mod det liberale demokratis institutioner?  
*Karoline Larsen Kolstad & Mads Pieter van Luttervelt*

## Redaktion og bestyrelse

Selskabet for Historie og Samfundsøkonomi, Formand:  
Peter Nedergaard, Institut for Statskundskab,  
Københavns Universitet

### Ansvarshavende redaktør

Professor Martin Marcussen, Institut for Statskundskab,  
Københavns Universitet, Øster Farimagsgade 5,  
Postboks 2099 1014 København K, Telefon: 35323366  
E-mail: mm@ifs.ku.dk

### Redaktionsudvalg

- Lektor emeritus Lars Bille, Institut for Statskundskab, Københavns Universitet
- Professor Peter Thisted Dinesen, Institut for Statskundskab, Københavns Universitet
- Professor Bent Greve, Institut for Samfund og Globalisering, Roskilde Universitetscenter
- Lektor Mads Dagnis Jensen, Institut for International Økonomi, Politik og Business, Copenhagen Business School
- Professor David Dreyer Lassen, Økonomisk Institut, Københavns Universitet
- Lektor Jan Pedersen, SAXO-Instituttet, Københavns Universitet
- Lektor Asmus Leth Olsen, Institut for Statskundskab, Københavns Universitet

HERMED INDKALDES TIL GENERALFORSAMLING I

# Selskabet for Historie og Samfundsøkonomi

Onsdag den 24. juni 2019, kl. 16.00  
i Djøf Forlags mødelokale  
Gothersgade 137, 1123 København K

Dagsorden i henhold til vedtægterne.

# Redaktionelt forord

Temanummer: Den danske offentlige forvaltning i forandring

## Redaktionelt forord

En leder skal levere forandring. En dygtig leder skal levere hurtige og gennemgribende forandringer. Det er i dag vanskeligt at forestille sig en leder, der ønsker at opretholde status quo. Det er også vanskeligt at opdrive en leder, der med stolthed i stemmen kan sige, at hovedopgaven er at drifte en organisation. Fremdrift er nærmest blevet modsætningen til fremskridt.

Noget af presset for forandring kommer til organisationen udefra. Konteksten for organisationens virke ændres måske, det samme gør de kernefunktioner, som organisationen skal varetage. Derfor må organisationen forandres, og derfor er der brug for forandringsledelse. Noget af presset for forandring kommer også inde fra organisationen selv. Lederen kan være den drivende i en organisationsforandring i et forsøg på at udvise rettidig omhu i forhold til mulige fremtidige ændringer i organisationens omgivelser og opgaver. Nogle gange eksisterer der udelukkende et symbolsk og normativt pres for forandring. Her er der tale om forandring for forandringens egen skyld. Forandringen er et forsøg på at udvise handlekraftig ledelse. Det sker, selvom ingen i bund og grund er utilfredse med status quo.

I dette temanummer af *Økonomi & Politik*, der er redigeret af Mads Bøge Kristiansen, fremgår det, at vi lever i en tid, hvor forandringerne i den offentlige sektor nærmest er blevet rutine. De finder sted konstant i overensstemmelse med tidens organisatoriske modeluner. Det fremgår også, at det snarere er undtagelsen end reglen, at disse mange forandringsprocesser leder til de til tænkte resultater.

For det første tager de fleste reformprocesser udgangspunkt i en forestilling om perfekt mål-middel rationalitet. En sådan verden eksisterer ikke. Forvaltningslitteraturen har i generationer slået det faktum fast, at det allerhøjst og kun i allerbedste tilfælde kan være tale om en særlig form for begrænset rationalitet, der præger reformprocesser.

For det andet vedtages reformer ofte i bundter og forventes gennemført i opskruet tempo uden nogen egentlig forudgående analyse. Sådanne reformer leder sjældent til noget godt. Tværtimod kan der opstilles en berettiget forventning om, at tingenes tilstand forværres gevaldigt af denne reformiver. SKAT er et – men langt fra det eneste – eksempel på, at man ofte er bedst tjent med at gennemføre skridtvise og langsomme tilpasninger af eksisterende systemer.

**MARTIN  
MARCUSSEN**  
Ansvarshavende  
redaktør

For de tredje ignoreres ofte det forhold, at medarbejdere i den offentlige forvaltning har vanskeligt ved at se meningen med de reformtiltag, der igangsættes ovenfra. Mellemlederne gør deres bedste for at forklare meningen med galskaben, men ofte er resultatet desværre, at medarbejderne stresses af at deres faglighed underkendes og blandt andet som følge heraf mister tilliden til og troen på den politiske og administrative ledelse. Medarbejdernes motivation daler drastisk og i værste fald opstår en skadelig tavshedskultur, der effektivt forhindrer lederen i at opfange signaler fra frontlinjemedarbejderne.

Det overordnede budskab i temanummeret er desværre ikke opmuntrende. På trods af de efterhånden mange erfaringer, som er indhentet om omkostningstunge og direkte samfundsskadelige reformer, opstilles ikke en forventning om, at vi er blevet klogere. Tværtimod. Reform på reform igangsættes og gennemføres med en betydelig illusion om rationalitet og en stor dosis opportunisme. Og sådan vil det blive ved med at være.

*Martin Marcussen*

Professor

Ansvarshavende redaktør

# Den danske offentlige forvaltning i forandring

Temanummer: Den danske offentlige forvaltning i forandring

Den danske offentlige forvaltning er konstant under forandring. Reformerne og forandringerne af den offentlige forvaltning har i de senere år været mange og synes at være blevet hverdag og rutine. Sygehuse, dagtilbud og uddannelsesinstitutioner m.v. nedlægges, opsplittes, fusioneres og flyttes, nye ledelsesredskaber og digitale løsninger introduceres, ligesom processer forsøges strømlinet og optimeret.

Reformer, forandring og aktiv forvaltningspolitik er ikke et nyt fænomen for offentlige organisationer. Forvaltningspolitikens historie kan føres tilbage til 1920'ernes sparekommissioner (Andersen, 1995). Det er dog først fra 1970'erne og 1980'erne, at man begynder at kunne tale om forvaltningspolitik som et selvstændigt politikområde med egne institutioner, aktører, ressourcer og sprogbrug (Pedersen og Lægreid, 1995; Kristiansen, 2016). Siden da er der gennemført en lang række reformer af den offentlige forvaltning med det overordnede formål at sikre, at den offentlige sektor fungerer effektivt og skaber resultater. Der findes derfor efterhånden en rig litteratur om reformer og reformforsøg (se f.eks. Bentzon, 1988; Christensen og Mortensen, 2017; 2018; Ejersbo og Greve, 2014; Pedersen, Greve og Højlund, 2008; Pollitt og Bouckaert, 2009; 2011; Ghin, Hansen og Kristiansen, 2017; Grøn, Hansen og Kristiansen, 2014; Boston o.a. 1996; Greve, Lægreid, og Rykkja, 2016; Christensen og Lægreid, 2001; 2007a, 2007b; 2016; Lægreid og Pedersen, 1994).

**MADS BØGE  
KRISTIANSEN**

lektor, Institut for  
Statskundskab,  
Syddansk Universitet,  
mbkr@sam.sdu.dk

» Selvom den økonomiske krise nu er drevet over,  
synes reformtempoet ikke at være løjet synderligt af

Og reformiveren ser ud til at ville fortsætte. Reformtempoet i den offentlige sektor er således fortsat betragteligt og synes bestemt ikke at være blevet nedsat. Under den økonomiske krise blev en række reformer, herunder også af den offentlige forvaltning, således igangsat som reaktion på krisen (se f.eks. Grøn, Hansen og Kristiansen, 2014; Ghin, Hansen og Kristiansen, 2017), og daværende statsminister Helle Thorning-Schmidt konstaterede, at Danmark var gået »reformamok« for at rette ind efter krisen (Politiken, 2013). Selvom den økonomiske krise nu er drevet over, synes reformtempoet ikke at være løjet synderligt af. Inden for de seneste år er den foreløbig femte digitaliseringsstrategi (Regeringen, KL og Danske Regioner, 2016) blevet lanceret, ligesom en sammenhængsreform (Finansministeriet, 2018) og en ledelses- og kompetencereform (Regeringen, 2019a) er blevet præsenteret blandt andet

baseret på flere af Ledelseskommissionens (2018) anbefalinger. Derudover præsenterede regeringen i 2015 sin plan for udflytning af statslige arbejdspladser, Bedre Balance. Bedre Balance blev i 2017 efterfulgt af Bedre Balance II. Tilsammen flytter de to strategier små 8.000 statslige arbejdspladser fra Københavnsområdet til andre dele af landet. Endelig har regeringen i skrivende stund præsenteret et oplæg til en sundhedsreform, der blandt andet indeholder etableringen af 21 nye sundhedsfællesskaber og nedlæggelsen af regionerne, som de kendes i dag (Regeringen, 2019b). Der er altså stadig stor lyst til at reformere den offentlige forvaltning.

Reformerne af den offentlige forvaltning kan have forskellige karakter. De kan f.eks. vedrøre ændringer af strukturer eller processer (Pollitt og Bouckaert, 2011; for en mere omfattende præsentation af forandringsindholdet se artiklen i dette temanummer af Kristiansen). Derudover kan de være orienteret mod og omfatte hele den offentlige sektor som f.eks. sammenhængsreformen, afbureaukratiseringsreformen, digitaliseringsstrategierne (se artiklen af Schou og Hjelholt i dette temanummer), moderniseringsprogrammerne, ledelses- og kompetencereformen og kvalitetsreformen, men de kan også være rettet mod en særlig sektor, såsom folkeskolereformen, sundhedsreformen, reform af beskæftigelsesindsatsen, gymnasireformen, reform af erhvervsuddannelserne, universitetsreformen, politireformen, domstolsreformen, kommunalreformen, reformerne af skatteforvaltningen (se artiklen af Christensen og Mortensen i dette temanummer) m.v.

## **Forandringer kan også være uplanlagte, anarkiske, komplekse, lokalt betingede og præget af tilfældigheder eller kræfter uden for aktørens bevidsthed og rækkevidde**

Ud over disse politisk initierede reformer kan forandringer af den offentlige forvaltning også komme i mange andre varianter. De kan komme fra de offentlige organisationer selv på initiativ fra den administrative ledelse. De kan være proaktive, hvor den administrative ledelse tilpasser organisationen til en hændelse som forventes at indtræffe, eller de kan være reaktive som en respons på interne hændelser eller ændringer i omgivelserne. Offentlige organisationer befinder sig således i omgivelser, hvor de hele tiden konfronteres med teknologiske og demografiske ændringer, ændringer i brugernes behov, øget globalisering og internationalisering, som de må forholde sig til (Kuipers o.a., 2014). Derudover bliver de udfordret af et kontinuerligt pres for besparelser, krav om øget produktivitet og effektivitet (Ghin, Hansen og Kristiansen, 2017), ligesom de i stigende grad er udsat for et pres for at tilpasse sig de organisationsopskrifter (Røvik, 1998; 2007; 2011), der aktuelt opfattes som de mest »korrekte« og »moderne« måder at organisere, styre, og lede sin organisation på (Meyer og Rowan, 1977; DiMaggio og Powell, 1983). I dag er de fleste offentlige organisationer med andre ord under et konstant forandringspres, der ofte ledsages af organisatoriske forandringer.

Når der tales om forandringer, tænkes ofte på planlagte forandringer. Ved planlagte forandringer er der en intention et formål med forandringen, og den, der beslutter forandringen, er i stand til at beslutte og handle rationelt eller i hvert fald begrænset rationelt. Der findes imidlertid andre måder, hvorpå forandringer kan udspille sig. Forandringer kan også være uplanlagte, anarkiske, komplekse, lokalt betingede og præget af tilfældigheder eller kræfter uden for aktørens bevidsthed og rækkevidde (Antonsen, Greve og Jørgensen, 2000). Endelig kan forandringer ikke blot opstå episodisk, de kan også komme snigende inkrementelt, f.eks. når medarbejderne i hjemmeplejen ud over at drage omsorg for de ældre også skal demonstrere, at de kan optræne dem, eller når lærere på grundskoler og gymnasier skal kunne redegøre for effekten af deres undervisning (Weick og Quinn, 1999; Greve og Pedersen, 2017).

Samlet ses en lang række af forandringsimpulser, forandringspres og i sidste ende forandringer, som offentlige ledere og medarbejdere i den offentlige forvaltning konstant må orientere sig mod og håndtere. Den offentlige forvaltning reformeres og forandres således hele tiden, og inden for bare de senere år har den ændret sig ganske markant. Hvis vi ser på, hvordan den danske offentlige sektor ser ud i dag, og sammenligner med begyndelsen af 00'erne, består den i dag af færre og større enheder f.eks. større kommuner, større regioner, større politi- og domstolskredse og større sygehuse. Og hvor enhederne før var mere opdelt, hænger de i dag tættere sammen, da de skal løse fælles opgaver sammen. Derudover er opgaveporteføljen vokset, da nye opgaver er kommet til, f.eks. grøn omstilling, nye behandlingsformer på sundhedsområdet, m.v. (Greve og Pedersen, 2017: 26)

Ud over at de organisatoriske enheder er blevet større og nye opgaver er kommet til, er nye styringsformer over tid blevet tilføjet som nye lag til den eksisterende styring. I 1980'erne og 1990'erne var principperne bag New Public Management (NPM) dominerende (Hood, 1991) og blev fremhævet i mange af de moderniseringspublikationer, som Finansministeriet lancerede i denne periode (se f.eks. Finansministeriet, 1983; 1995). I denne periode gik styringstendenserne fra planlægning og regelstyring mod organisatorisk omstilling, fokus på ledelse, fokus på mål og resultater, indførelsen af markedsstyring og valgfrihed og at organisationerne skulle være selvstændige driftsenheder (Ejersbo og Greve, 2014; Bentzon, 1988).

I de senere år er der kommet nye styringsprincipper til og har suppleret NPM f.eks. med en mere centraliseret styring, der undertiden betegnes som Neo-Weberian State (NWS) (Pollitt og Bouckaert, 2011). NWS betragtes som et forsøg på at udvikle en mere professionel, effektiv og responsiv tilgang, som revitaliserer klassiske Weberianske værdier, etablerer sammenhængende styringssystemer og fokuserer på større lydhørhed over for brugere og borgere (Pollitt og Bouckaert, 2011: 19; Ejersbo og Greve, 2014).



Andre forskere har observeret nye styringsprincipper, som de har betegnet som post-NPM (Christensen og Lægheid, 2011). Her er hovedideen »Bring the system back together again«, idet post-NPM fokuserer på samarbejde og koordinering som en reaktion på NPM, hvor der var fokus på opsplitting i små driftsenheder. I 2000'erne gik tendensen således mod større organisationer og stordriftsfordele, som blandt andet kan observeres i fusionsbølgen. Og under den økonomiske krise kunne øget central styring og øget koordination på tværs af enheder ses som et centralt element i reaktionerne på krisen (Kristiansen, 2018; Ghin, Hansen og Kristiansen 2017; Grøn, Hansen og Kristiansen 2014).

Der er også etableret en række netværks- og partnerskabsløsninger, der binder organisationer og andre aktører sammen. Denne styringstendens, der har fået mærkatet New Public Governance (NPG) (Osborne, 2006; 2010), fokuserer på øget samarbejde og netværk mellem offentlige og private aktører (både i beslutningstagen og i leveringen af ydelser). Argumentet er her, at de komplekse problemer, den offentlige sektor skal løse, overskrider organisatoriske grænser, hvorfor de da også må håndteres på tværs af disse. Derfor løses problemerne ikke ved at skabe konkurrence, som er kongstanken i NPM, men ved at bringe relevante og berørte parter sammen i netværk og partnerskaber. NPG-elementer observeres f.eks. i kommunernes arbejde med samskabelse, borgerinddragelse, samarbejde mellem forskellige aktører i den offentlige sektor, mobilisering af ressourcer fra lokalsamfund og frivillige aktører i den offentlige sektor m.v.

Endelig har digitaliseringen været et centralt element i forandringen af den offentlige forvaltning. I 2006 pegede Dunleavy o.a. (2006) således på, at NPM var ved at blive afløst af det, de betegnede som Digital Era Governance (DEG), der består af reintegration, helheds- og behovsorienterede strukturer og digitalisering. Digitalisering har også været et centralt element i de forandringer, som den danske offentlige forvaltning har undergået i en årrække. Og siden 2001 har der været arbejdet ud fra en fællesoffentlig digitaliseringsstrategi (se også artiklen af Schou og Hjelholt i dette temanummer), blandt andet med henblik på at digitalisere borger- og virksomhedsbetjeningen og kommunikationen internt i den offentlige sektor (Ejersbo og Greve, 2014; Ejersbo og Greve 2016).



**På trods af snart fire årtier med reformer og adoptering af nye styringsprincipper lever traditionelle bureaukratiske styringsformer fortsat i bedste velgående i langt de fleste offentlige organisationer**

Over tid har forskellige styringsprincipper således været dominerende. Det er dog ikke sådan, at et sæt af dominerende principper har afløst et andet. De forskellige reformbølger med tilhørende styringsprincipper har alle sat deres spor i den danske offentlige forvaltning. På trods af snart fire årtier med refor-

mer og adoptering af nye styringsprincipper lever traditionelle bureaukratiske styringsformer fortsat i bedste velgående i langt de fleste offentlige organisationer. De er imidlertid blevet suppleret af NPM-inspirerede principper, og i de senere år også principper der kan henføres til DEG, NPG, NWS og/eller post-NPM. Nye principper har således ikke fortrængt eller erstattet de gamle. De gamle principper er blot blevet nedtonet i en periode, og nye styringsprincipper er blevet tilføjet oven på de eksisterende lag af styringsprincipper, der undertiden smelter sammen i hybrider og giver den danske offentlige forvaltning et nyt udtryk (Ghin, Grøn og Kristiansen, 2017).

De forskellige styringsprincipper, der over tid har været dominerende, og som er blevet adopteret og tilføjet til de eksisterende styringslag, har ændret den danske offentlige forvaltning og har medført nye og ændrede opfattelser af roller for såvel politikere som administrative ledere, medarbejdere og borgere m.v. (se tabel 1 for en over oversigt over forskellige opfattelser af roller under forskellige styringsprincipper).

Tabel 1: Forskellige opfattelser af roller under forskelle styringsprincipper

	Traditionel administration	NPM	NPG/samskabelse
<b>Den offentlige sektor</b>	En juridisk enhed	Leverandør af ydelser	En arena for samskabelse/samarbejde
<b>Politikere</b>	Laver love og regler	Sætter overordnede mål og økonomiske rammer	Udøver politisk lederskab
<b>Adm. ledere</b>	Sikrer, at love og regler overholdes	Produktiv og effektiv styring og ledelse	Leder tværorganisatorisk og sektorielt samarbejde
<b>Offentligt ansatte</b>	Gør det, der er korrekt og retfærdigt	Tjener borgernes ønsker og behov	Mobiliserer tilgængelige ressourcer i jagten på fælles løsninger
<b>Borgere opfatter dem selv som</b>	Underlagt loven og klienter i det offentlige velfærdssystem	Kunder med exit- og voice-muligheder	Aktive borgere med rettigheder og pligter over for fællesskabet
<b>Private org. (profit/non-profit)</b>	Lobbyister, der forsøger at påvirke offentlige beslutningstagere	Leverandører, der kæmper om kontrakter med den offentlige sektor	Partnere i offentligt-/private samarbejder

Kilde: Torfing, Sørensen og Røiseland, 2016: 17 (oversat og tilpasset)


De nye og ændrede opfattelser af roller kan gøre det vanskeligt at være leder og medarbejder, da kravene er forskellige afhængig af, hvilke styringsprincipper der tages udgangspunkt i. I og med at de forskellige styringsprincipper eksisterer side om side med forskellig vægtning, kan der derfor være en risiko for, at kravene til de offentlige ledere og medarbejdere stiger, hvis de forventes at kunne det hele samtidigt (Andersen o.a., 2017; Ghin, Grøn og Kristiansen, 2017).

Som det fremgår af tabel 1, er det ikke kun ledere og medarbejdere, der opfattes forskelligt under forskellige styringsprincipper. Det gør borgerne også. Under traditionel administration opfattes borgerne som underlagt loven og

klienter i det offentlige velfærdssystem, mens de under NPM først og fremmest ses som kunder i den offentlige butik med exit- og voice-muligheder (Le Grand, 2003: 3-17). Under NPM skal borgerne serviceres og kan vælge mellem ydelser fra forskellige leverandører fra både den offentlige og den private sektor, mens borgeren under NPG snarere ses som »medskaber« eller »samskaber« af offentlige ydelser, der skal komme med input til beslutningsprocessen (Torfing, Sørensen og Røiseland, 2016).

De mange reformer og forandringer, der gennemføres i og af den offentlige forvaltning, har således stor betydning og konsekvenser for ledere og medarbejdere, borgere, brugere og virksomheder både i forhold til forventningerne til, hvilke roller de bør indtage og i forhold til at ændre adfærd.

De mange reformer, der vedtages hierarkisk oppefra-og-ned, og den overordnede styringsudvikling igangsætter en lang række af lokale forandringer i de enkelte organisationer. Det betyder, at når f.eks. en reform er vedtaget og besluttet, forestår et stort arbejde i de offentlige organisationer, der er omfattet reformen, med at skabe de nødvendige forudsætninger for at reformen kan udmøntes i praksis. Det betyder, at effekterne af reformerne først opstår i de efterfølgende ledelsesprocesser, i den måde de bliver opfattet og fortolket på af ledere, mellemledere og medarbejdere, i reaktionerne og modreaktionerne på reformerne og de forandringer de afstedkommer (se artiklen af Kristiansen og artiklen af Bøllingtoft og Holten i dette temanummer).

 Dette temanummer fokuserer på, hvordan den danske offentlige forvaltning er under forandring, og hvordan den hele tiden bliver reformeret, »moderniseret«, »tilpasset« og forandret, og hvordan offentlige ledere og medarbejdere i den offentlige organisationer agerer i denne situation

Uanset om der er tale om store radikale reformer eller forandringer, der kommer snigende inkrementelt, vil det kræve en ændring af den organisatoriske praksis, f.eks. at medarbejderne ændrer deres arbejdspraksis (Greve og Pedersen, 2017). Praksisændringer kan bevirke en usikkerhed og en utryghed for forandringsmodtagerne, der kan have store omkostninger for medarbejderne, organisationen og i sidste ende også organisationens brugere. Trods denne viden om, at effekterne af reformerne først opstår i de efterfølgende ledelsesprocesser, og at forandringer oftest fører til usikkerhed og en utryghed for forandringsmodtagerne, har reformatorerne ikke desto mindre ofte meget store forventninger til, hvilke resultater der kan indfries med reformerne og forandringerne. Det er dog ikke altid, at forandringstiltaget er så effektivt, som reformatorerne forventer, ligesom forandringsprocessen heller ikke altid forløber helt så problemløst som forventet (se artiklen af Christensen og Mortensen i dette temanummer). Derfor kan de forventede effekter af reformer udeblive, ligesom uintenderede effekter eller sideeffekter kan opstå (Kristiansen, 2016).

Dette temanummer fokuserer på, hvordan den danske offentlige forvaltning er under forandring, og hvordan den hele tiden bliver reformeret, »moderniseret«, »tilpasset« og forandret, og hvordan offentlige ledere og medarbejdere i offentlige organisationer agerer i denne situation. De fire artikler, der indgår i dette temanummer om den danske offentlige forvaltning i forandring, præsenterer forskellige vinkler på temaet.

Den første artikel af Mads Bøge Kristiansen leverer et blik på litteraturen om organisatorisk forandring med henblik på at blive klogere på, hvordan indholdet af forandringen, konteksten for forandring og selve forløbet og håndteringen af forandringsprocessen har en betydning for forandringsresultaterne. Formålet med artiklen er at give en bred introduktion til litteraturen om organisatorisk forandring og at tilvejebringe en dybere forståelse af organisatorisk forandring med henblik på at gøre praktikere bedre i stand til at analysere og håndtere forandringer.

Den anden artikel af Jannich Schou og Morten Hjelholt tager udgangspunkt i de mange digitaliseringsreformer, som den danske offentlige sektor har gennemgået over de sidste årtier. Artiklen viser, hvordan digitaliseringsstrategierne har sat dybe spor i den danske velfærdsstat og har været med til at præge interaktionen med borgere i velfærdsstatens frontlinje. Endvidere reflekteres i artiklen over nogle af de indbyggede dilemmaer, der skabes i bestræbelserne på at digitalisere den offentlige sektor, og det diskuteres, hvordan digitalisering forholder sig til eksisterende styringsparadigmer.

Temanummerets tredje artikel af Jørgen Grønnegaard Christensen og Peter Bjerre Mortensen dykker ned i en af de største og mest omtalte reformer i de senere år, nemlig beslutningen om de meget store og vidtrækkende reformer af den danske skatteforvaltning. Der var store forventninger til de resultater, man kunne opnå via en centralisering, samling og digitalisering af skatteforvaltningen, ligesom der også var store forventninger til hastigheden af implementeringen af forandringerne. Resultatet blev som bekendt ikke som forventet. I artiklen ser forfatterne nærmere på beslutningerne, kvaliteten af det analytiske grundlag, de baserede sig på, samt de efterfølgende problemer med at få implementeret de store reformer.

Den fjerde og sidste artikel i temanummeret af Anne Bøllingtoft og Ann-Louise Holten fokuserer også på en af de mange forandringer, der er gennemført i SKAT i de senere år i form af indførelsen af målstyringstavler. Artiklen fokuserer på mellemlederens rolle (som både forandringsmodtager og forandringsagent) i gennemførelsen af topledelsens initierede forandringer. Med inspiration i et sensemaking-perspektiv giver artiklen et indblik i, hvordan mellemlederes opfattelse af topledelsens forandringstiltag har betydning for deres aktive bidrag til indførelsen af forandringen. Artiklen illustrerer desuden, hvorledes mellemledernes meningsskabelse influerer på deres implementering og meningsgivelse til medarbejderne.

## Litteratur

- Andersen, Lotte B., Carsten Greve, Kurt K. Klausen og Jacob Torfing (2017), *Offentlige styringsparadigmer: Konkurrence og sameksistens*, København: Djøf Forlag.
- Andersen, Niels Å. (1995), *Selvskabt forvaltning – Forvaltningspolitikken og centralforvaltningens udvikling i Danmark fra 1900-1994*, Frederiksberg: Nyt fra Samfundsvidenskaberne.
- Antonsen, Marianne, Carsten Greve og Torben Beck Jørgensen (2000), »Teorier om forandring i den offentlige sektor« i Antonsen, Marianne, Carsten Greve og Torben Beck Jørgensen, red., *Forandringer i teori og praksis – skiftende billeder fra den offentlige sektor*, København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Bentzon, Karl H., red. (1988), *Fra vækst til omstilling – moderniseringen af den offentlige sektor*, København: Nyt fra Samfundsvidenskaberne.
- Boston, Jonathan, John Martin, June Pallot og Pat Walsh (1996), *Public Management: The New Zealand Model*, Auckland: Oxford University Press.
- Christensen, Jørgen G. og Peter B. Mortensen (2017), »Ministeriernes omskiftelige organisering«, *Administrativ Debat*, 1: 7-12.
- Christensen, Jørgen G. og Peter B. Mortensen (2018), *Overmod og afmagt. Historien om Det nye SKAT*, København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Christensen, Tom og Per Lægheid, red. (2001), *New Public Management: The Transformation of Ideas and Practice*, Aldershot: Ashgate.
- Christensen, Tom og Per Lægheid, red. (2007a), *Transcending New Public Management, the Transformation of Public Sector Reforms*, Aldershot: Ashgate.
- Christensen, Tom og Per Lægheid (2007b), »The Whole-of-Government Approach to Public Sector Reform«, *Public Administration Review*, 67(6): 1059-66.
- Christensen, Tom og Per Lægheid (2011), »Beyond NPM? Some Development Features« i Tom Christensen og Per Lægheid, red., *The Ashgate Research Companion to New Public Management*. Farnham: Ashgate Publishing Limited, pp. 391-403.
- Christensen, Tom og Per Lægheid (2016), *The Ashgate research companion to new public management*, 2. udgave, Abingdon, Oxon: Routledge.
- DiMaggio, Paul og Walter Powell (1983), »The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields«, *American Sociological Review*, 48(2): 147-60.
- Dunleavy, Patrick, Helen Margetts, Simon Bastow og Jane Tinkler (2006), »New Public Management is Dead. Long Live Digital-era Governance«, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 16(3): 467-94.
- Ejersbo, Niels og Carsten Greve (2014), *Moderniseringen af den offentlige sektor*, 3. udgave, København: Jurist- og Økonomforbundets forlag.
- Ejersbo, Niels og Carsten Greve (2016), »Digital Era Governance Reform and Accountability: The Case of Denmark«, i Tom Christensen og Per Lægheid, red., *The Routledge Handbook to Accountability and Welfare State Reforms in Europe*, London: Routledge, pp. 267-79.
- Finansministeriet (1983), *Redegørelse til folketinget om regeringens program for moderniseringen af den offentlige sektor*, København: Finansministeriet.
- Finansministeriet (1995), *Værktøj til velfærd. Effektive institutioner*, København: Schultz Information.
- Finansministeriet (2018), *Sammenhængsreformen – mere frihed, tillid og tryghed*, København: Finansministeriet.
- Ghin, Eva M., Caroline H. Grøn og Mads B. Kristiansen (2017), »Den historiske udvikling i styring og evaluering« i Eva M. Ghin, Caroline H. Grøn og Mads B. Kristiansen, red., *Styring og evaluering i den offentlige sektor: festskrift til Hanne Foss Hansen*, København: Hans Reitzels Forlag, pp. 31-56.
- Ghin, Eva M., Hanne F. Hansen og Mads B. Kristiansen, red. (2017), *Public Management in Times of Austerity*, New York og London: Routledge. Routledge Critical Studies in Public Management.
- Greve, Carsten og Anne R. Pedersen (2017), *Reformer og forandring: Nye vilkår for ledelse og organisationer*, København: Gyldendal Public.
- Greve, Carsten, Per Lægheid og Lise H. Rykkja, red. (2016), *Nordic administrative reforms: Lessons for public management*, London: Springer.
- Grøn, Caroline H., Hanne F. Hansen og Mads B. Kristiansen, red. (2014), *Offentlig styring – Forandringer i krisetider*, København: Hans Reitzels Forlag.
- Hood, Christopher (1991), »A Public Management for All Seasons?«, *Public Administration*, 69(1): 3-19.
- Kristiansen, Mads B. (2016), »Reformer af den offentlige forvaltning« i Anders Berg-Sørensen, Caroline H. Grøn og Hanne F. Hansen, red., *Organiseringen af den offentlige sektor: En grundbog i offentlig forvaltning*, København: Hans Reitzels Forlag, pp. 263-94.
- Kristiansen, Mads B. (2018), »Budget Reforms in Times of Austerity: A Centralization Cascade in Danish Central Government?«, *Public Budgeting and Finance*, 38(3), 58-75.
- Kuipers, Ben S., Malcolm Higgs, Walter Kickert, Lars Tummers, Jolien Grandia og Joris Van der Voet (2014), »The Management of Change in Public Organizations: A Literature Review«, *Public Administration*, 92(1): 1-20.
- Le Grand, Julian (2003), *Motivation, Agency and Public Policy*, Oxford: Oxford University Press.
- Ledelseskommissionen (2018), *Sæt borgerne først. Ledelse i den offentlige sektor med fokus på udvikling af driften. Ledelseskommissionens rapport*, København: Ledelseskommissionen.
- Lægheid, Per og Ove K. Pedersen (1994), *Forvaltningspolitik i Norden*, København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Meyer, John W. og Brian Rowan (1977), »Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony«, *American Journal of Sociology*, 83(2): 340-63.



- Osborne, Stephen (2006), »The New Public Governance?«, *Public Management Review*, 8(3): 377-88.
- Osborne, Stephen, red. (2010), *The New Public Governance?*, London: Routledge.
- Pedersen, Dorthe, Carsten Greve og Holger Højlund (2008), *Genopfindelsen af den offentlige sektor*, København: Børsens Forlag.
- Pedersen, Ove K. og Per Lægheid (1995), »En nordisk model for forvaltningspolitik?« i Per Lægheid og Ove K. Pedersen, red., *Nordiske forvaltningsreformer*, Frederiksberg: Danmarks Forvaltningshøjskoles Forlag.
- Politiken (2013), »Thorning ved topmøde: Danmark er gået 'reformamok'«, *Politiken* 24. januar.
- Pollitt, Christopher og Geert Bouckaert (2009), *Continuity and Change in Public Policy and Management*, Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited.
- Pollitt, Christopher og Geert Bouckaert (2011), *Public Management Reform: A Comparative Analysis*, 3. udgave, Oxford: Oxford University Press.
- Regeringen (2019a), *En offentlig sektor rustet til fremtiden. Ledelse og kompetencer i den offentlige sektor*, København: Finansministeriet.
- Regeringen (2019b), *Patienten først – nærhed, sammenhæng, kvalitet og patientrettigheder*.
- Regeringen, KL og Danske Regioner (2016), *Et stærkere og mere trygt digitalt samfund. Den fællesoffentlige digitaliseringsstrategi 2016-2020*. Maj 2016.D
- Røvik, Kjell A. (1998), *Moderne organisasjoner – trender i organisasjonstenkningen ved tusenårsskiftet*, Bergen: Fagbokforlaget.
- Røvik, Kjell A. (2007), *Trender og translasjoner, ideer som former det 21. århundrets organisasjon*, Oslo: Universitetsforlaget.
- Røvik, Kjell A. (2011), »From fashion to virus: An alternative theory of organizations' handling of management ideas«, *Organization Studies*, 32(5): 631-53.
- Torring, Jacob, Eva Sørensen og Asbjørn Røiseland (2016), »Transforming the public sector into an arena for co-creation: Barriers, drivers, benefits and ways ahead«, *Administration & Society*, Online first: 1-31.
- Weick, Karl E. og Robert E. Quinn (1999), »Organizational change and development«, *Annual Review of Psychology*, 50(1): 361-86.

# Organisatorisk forandring: Et blik på litteraturen om forandrings indhold, kontekst og proces

Temanummer: Den danske offentlige forvaltning i forandring

*Formålet med denne artikel er at tilvejebringe en bred introduktion til litteraturen om organisatorisk forandring samt en dybere forståelse af organisatorisk forandring for at gøre praktikere bedre i stand til at analysere og håndtere forandringer. Med dette som udgangspunkt diskuteres, hvad organisatorisk forandring er, hvilken betydning konteksten har for forandringen, hvad man bør være opmærksom på i ledelsen af forandringsprocessen, hvordan forandringsmodtagerne kan reagere på forandringer, og hvad der påvirker deres reaktioner.*

*Artiklen viser, at organisatorisk forandring er et komplekst fænomen, der varierer i indhold, omfang og tempo samt i måden, hvorpå de er opstået, initieret og besluttet. Derudover illustrerer artiklen, at forandringerne beslutes og implementeres i organisationer kendetegnet ved forskellige ydre og indre kontekster samt forskellige forandringsmodtagere, der kan have betydning for forandringen, ligesom det er afgørende at have øje for ledelsen af forandringsprocessen og de fordele og ulemper, som forandringsmodtagerne forventer af forandringen.*

## Formålet med artiklen og analytiske vinkler på organisatorisk forandring

Forandringer er ikke et nyt fænomen for offentlige organisationer, men over de seneste årtier er den hastighed, hvormed ændringer og ændringsforsøge sker, øget (Brown og Osborne, 2012; Piderit, 2000: 783; Holten og Brenner, 2015; Greve og Pedersen, 2017: 11). De mange forandringer har stor betydning for de ledere og medarbejdere, der arbejder i de offentlige organisationer, såvel som for de borgere, brugere, virksomheder m.v., der på forskellige måder er i kontakt med offentlige organisationer og de ydelser, den tilvejebringer. Forandringer betyder ændringer af eksisterende adfærdsmønstre og udfordringer af orden, stabilitet og magtforhold, hvilket kan bevirke en usikkerhed og en utryghed for forandringsmodtagerne, der undertiden medfører uenighed, konflikt, store følelser m.v. Derved kan forandringerne resultere i store omkostninger for medarbejderne, organisationen og i sidste ende også organisationens brugere. Dette gør det relevant at kaste et blik på litteraturen om organisatorisk forandring med henblik på at blive klogere på, hvordan typen af forandring, konteksten for forandring og selve forløbet og håndteringen af forandringsprocessen har en betydning for forandringsresultaterne. Studier af organisatorisk forandring bliver ikke mindre relevant af, at litteraturen viser talrige eksempler på, at organisatoriske forandringer ikke altid går som intenderet (Kotter, 2012: 3-4; Maurer, 2010; Choi, 2011: 479; Beer og Nohria, 2000: 15).

**MADS BØGE  
KRISTIANSEN**

lektor, Institut for  
Statskundskab,  
Syddansk Universitet,  
mbkr@sam.sdu.dk

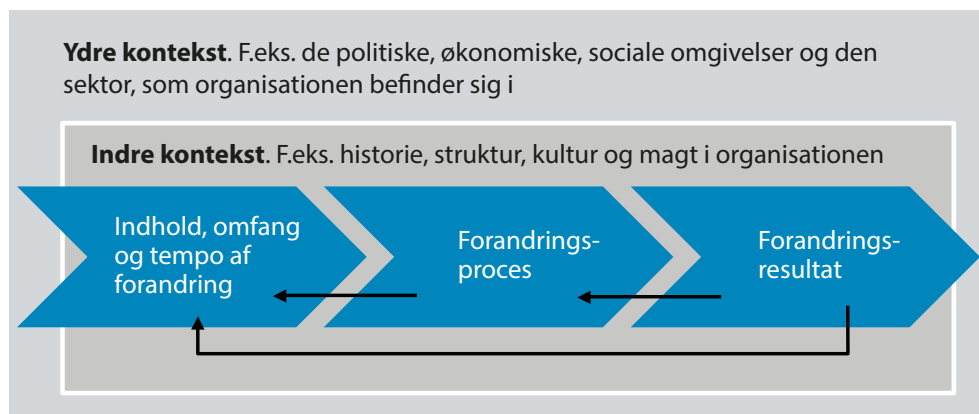


## Forandringer betyder ændringer af eksisterende adfærdsmønstre og udfordringer af orden, stabilitet og magtforhold, hvilket kan bevirke en usikkerhed og en utryghed for forandringsmodtagerne

Formålet med artiklen er todelt. For det første er intentionen med artiklen, at den skal fungere som en bred introduktion til litteraturen om organisatorisk forandring med henblik på at skitsere centrale vinkler på dette fænomen, inden der tages hul på de øvrige artikler i temanummeret. For det andet er intentionen, at artiklen kan tilvejebringe en dybere forståelse af organisatorisk forandring med henblik på at gøre praktikere, f.eks. offentlige ledere på en masteruddannelse bedre i stand til at analysere og håndtere forandringer. Disse formål forsøges indfriet ved at tage et blik på litteraturen om, hvad organisatorisk forandring er, kontekstens betydning for organisatorisk forandring og forandringsprocessen, f.eks. hvordan medarbejderne kan forventes at reagere på forandringer, og hvorfor de reagerer, som de gør.

Disse vinkler på organisatorisk forandring er udvalgt, da de i litteraturen fremstår som de afgørende elementer, når forandringer skal analyseres. Således har tidligere præsentationer af litteraturen om organisatorisk forandring både for offentlige organisationer (Kuipers o.a., 2014) og mere generisk (Pettigrew, Woodman og Cameron, 2001; Armenakis og Bedeian, 1999) også fokuseret på og skelnet mellem netop disse elementer. I figur 1 ses en illustration af de komplekse sammenhænge mellem de forskellige forandringselementer, og hvordan de påvirker hinanden gensidigt, og i sidste ende alle har en betydning for det resultat, der kommer ud af forandringen. Artiklen struktureres med udgangspunkt i disse forskellige vinkler på organisatorisk forandring (indhold, omfang og tempo af forandringer, konteksten for forandringen og forandringsprocessen). Da der stadig synes at være et hul i litteraturen om særligt forandringsledelse i den offentlige sektor (Kuipers o.a., 2014: 1), fokuseres i artiklen både på forandring af offentlige organisationer og på den mere generiske litteratur om organisatorisk forandring.

Figur 1: Forandringselementer og deres sammenhæng





## Hvad er organisatorisk forandring?

Et simpelt perspektiv på organisatorisk forandring angiver, at en forandring har fundet sted, når en organisation udviser forskellige træk på to forskellige tidspunkter. En forandring kræver således, at vi kan måle, at der er sket noget mellem to tidspunkter. Da sociale systemer aldrig vil være helt stabile, kan det være vanskeligt at afgøre præcist, hvornår en forandring finder sted. Forandringer er således et tidsfænomen, hvor der sker noget med henblik på, at det skal ende med at blive noget andet, der kan ses som et resultat eller en effekt af forandringen (Weick og Quinn, 1999: 362-3). I forhold til organisationer vedrører en forandring en forskel i måden, hvorpå en organisation fungerer, hvem der er dens medlemmer og ledere, hvilken form den antager, eller hvordan den allokerer sine ressourcer (Weick og Quinn, 1999: 362-3). Dette er imidlertid ganske generelle definitioner, der primært fokuserer på en forskel over tid og ikke tager højde for, at forandringer kan variere i forhold til blandt andet indhold, omfang og tempo.

I forhold til forandringernes *indhold* kan en række forhold ved en organisation forandres, såsom organisationens opgaver, teknologi/processer, aktører, struktur, mål og strategi, kultur, belønningssystemer og fysiske rammer (Leavitt, 1965). Enkelte dele af en organisation kan forandres, uden at andre dele bliver berørt, men ofte vil de forskellige dele i organisationen hænge sammen, hvorfor forandring i en organisatorisk komponent kan føre til forandringer i andre af organisationens komponenter (Leavitt, 1965). Hvis teknologien eksempelvis ændres, vil det formentlig have en betydning for aktørernes arbejdsopgaver og ændringer af disse, hvorfor nye kompetencer og en gentænkning af organisationsstrukturen kan blive nødvendig. Indholdet af forandringerne er blandt meget andet relateret til nogle af de styringsparadigmer som f.eks. New Public Management (Hood, 1991), New Public Governance (Osborne, 2006) og Digital Era Governance (Dunleavy o.a., 2006), der på forskellige tidspunkter har vundet indpas i offentlige sektorer i en lang række lande verden over. Se f.eks. Ejersbo og Greve (2014), Andersen o.a. (2017), Ghin, Grøn og Kristiansen (2017) og temanummerets introduktionsartikel for en oversigt over udviklingen i den danske forvaltningspolitik og indholdet af mange af de forandringstiltag, der over tid har været dominerende og sat deres aftryk i den danske offentlige sektor.

Forandringer kan også variere i forhold til deres *omfang*. Nogle forandringer kan blot være justeringer af måden, hvorpå en opgave løses, mens andre er langt mere omfattende. Til at beskrive mindre omfattende forandringer bruges begreber som finjusteringer (Nadler og Tushman, 1990: 80). I kontrast hertil findes en række forskellige begreber til at indfange forandringer af en anderledes omfattende karakter, såsom udskiftning (Weick og Quinn, 1999: 366), genskabelse (Nadler og Tushman, 1990: 80), samt radikale forandringer (Pollitt og Bouckaert, 2009).

Endelig kan forandringer variere i forhold til det *tempo*, hvormed de besluttet og gennemføres. Der skelnes overordnet mellem langsomt udviklende foran-

dringer og mere pludselige og hurtige forandringer. Til at beskrive de langsomt udviklende forandringer anvendes termer som evolutionære forandringer (Gersick, 1991: 12), emergerende og kontinuerlige forandringer (Weick og Quinn, 1999), der henviser til løbende forandringer i små skridt (Pollitt og Bouckaert, 2009). Omvendt er der andre begreber, der beskriver andre typer af forandringer, der sker hurtigere, såsom episodiske forandringer (Weick og Quinn, 1999: 366), abrupte forandringer (Pollitt og Bouckaert, 2009) og revolutionære forandringer (Gersick, 1991: 11).

Ved at kombinere de forskellige udfald i forhold til henholdsvis omfanget og tempoet af forandringerne kan der, som det fremgår af nedenstående tabel, udledes fire forskellige typer af forandring:

Tabel 1: Typer af forandring

		Forandringsomfang	
		Konvergerende	Radikalt
Forandringshastighed	Kontinuerlig	A. Mindre tilpasninger inden for en overordnet ramme	B. Konstante forandringer, der potentielt kan akkumulere til mere omfattende forandringer over tid
	Pludselig/Episodisk	C. Pludselig forandring med begrænset omfang	D. Pludselig radikal forandring

Kilde: Med inspiration fra Pollitt og Bouckaert (2009: 18) og Senior og Swailes (2010: 37-8).

I celle A er forandringen karakteriseret ved regelmæssige om end små skridt, der foregår i form af videreudvikling, tilbagerulning og inkrementelle forandringer. I celle B er forandringsprocessen også gradvis, men da forandringens retning her er mere konstant, lægger forandringerne sig, så at sige, oven på hinanden lag på lag, hvorved omfanget af dem over tid kan akkumulere og blive mere radikalt. I celle C er forandringsprocessen pludselig og episodisk og sker på grund af et chok eller en krise, men negativ feedback trækker i retning af mindre omfattende forandringer og en fastholdelse af den overordnede ramme. I celle D sker forandringer også pludseligt og episodisk som et svar på en større krise eller et chok, men her er der tale om forandring af et radikalt omfang.

Hvorvidt der er tale om mindre justeringer eller større radikale forandringer, og hvorvidt der er tale om kontinuerlige eller abrupte og episodiske forandringer, kan af og til være vanskeligt at afgøre i praksis, da mange forandringer formentlig vil placere sig et sted mellem de skitserede yderpunkter, da det kan opleves forskelligt afhængigt af, hvorfra man ser det, ligesom resultaterne og omfanget af de kontinuerlige forandringer først er mulige at observere på langt sigt.

Som afsnittet har illustreret, så findes der en mangfoldighed af forskellige former for organisatorisk forandring. En forandring er således ikke blot en

forandring, og det er derfor afgørende at være bevidst om, hvilken type af forandring der er på spil, da både indholdet, omfanget og tempoet kan forventes at have en betydning for medarbejderes reaktioner og for ledelsen af forandringsprocessen (Dunphy og Stace, 1993; Weick og Quinn, 1999; Greve og Pedersen, 2017). Ud over at forandringer kan variere i forhold til indhold, omfang og tempo, kan de også variere i måden, hvorpå de er opstået og initieret. Det er således ikke al forandring, der sker planlagt og oppefra-og-ned (Van de Ven og Poole, 1995; Antonsen, Greve og Jørgensen, 2000; Roness, 1997). Når vi taler om forandring, tænkes imidlertid oftest på planlagte forandringer besluttet oppefra-og-ned og som et resultat af bevidste handlinger, hvor organisationer forandres med henblik på at forbedre situationen. I den resterende del af artiklen fokuseres derfor på forandringer, der har karakter af at være planlagte, hierarkisk styrede og episodiske.

## Kontekstens betydning for forandring

Når en organisatorisk forandring ikke ender, som det var planlagt, er der ofte en tendens til hurtigt at finde forklaringen på den manglende succes i, at forandringstiltaget har været forkert, eller at ledelsen af forandringsprocessen har været utilstrækkelig (det sidste ser vi nærmere på i det følgende afsnit). Derved ses kun på indholdet af forandringen og på selve forandringsprocessen, mens den organisatorisk kontekst, hvori forandringen foregår, negligeres. Det er imidlertid afgørende også at have øje for, at forandringer foregår under forskellige forhold og betingelser, der kan have stor betydning for, hvorvidt de vil blive vellykkede (Kuipers o.a., 2014; Armennakis og Bedian, 1999). Forandringer sker således inden for en særlig kontekst, der vil lægge begrænsninger eller åbne muligheder for forandringen og forandringsprocessen. Det er derfor afgørende at være i stand til at analysere, hvilke forhold der kan understøtte forandringen, og hvilke der kan besværliggøre den.

Organisationens kontekst kan opdeles i den ydre og den indre kontekst. Den ydre kontekst henviser til de politiske, økonomiske, sociale omgivelser og den sektor/branche, som organisationen befinder sig i, mens den indre kontekst henviser til betydningen af historien, strukturen, kulturen, magt og politik i organisationen (Pettigrew, Woodman og Cameron, 2001: 698).

For det første peger litteraturen på, at den politiske kontekst er et helt centralt element, der adskiller den offentlige sektor fra den private. Offentlige og private organisationer adskiller sig blandt andet i forhold til 1) omgivelsernes karakter f.eks. intensiteten af politisk påvirkning og indflydelse, 2) udvekslinger mellem organisationen og omgivelserne f.eks. i form af leveringen af en særlig type af ydelser såsom offentlige goder samt 3) interne forhold i organisationen såsom klarheden af de organisatoriske mål (Kuipers o.a., 2014: 6).

For det andet kan analyser af den kontekst, som organisationerne, befinder sig i, også anvendes til at afdække drivkræfter både i og uden for organisationen, der kan føre til forandring. De forhold, der ligger uden for organisationen kan blandt andet være ændringer i brugernes behov (Askim o.a., 2009), i tek-

nologierne (Dunleavy o.a., 2006, Schou og Hjelholt, 2018; Ejersbo og Greve, 2014; 2016), politiske forandringer og politikændringer, demografiske forandringer (Pollitt og Bouckaert, 2011; Brown og Osborne, 2012), finansielle kriser samt ændrede økonomiske betingelser (Ghin, Hansen og Kristiansen, 2017; Kickert og Randma-Liiv, 2015). Også nye regler og ny regulering implementeret af centraladministrationen, som blandt andet også kan komme fra EU-regulering (se f.eks. Kristiansen, 2018; Martinsen og Vollaard, 2014), er almindelige drivkræfter bag forandringer (Kuipers o.a., 2014). Derudover kan organisationer også opleve, at der internt i organisationen kan være forhold, der skaber en oplevelse af, at organisationen ikke fungerer optimalt, f.eks. hvis organisationen er præget af interne magtkampe og konflikter, hvis medarbejderne mangler engagement og motivation, eller hvis der observeres samarbejdsproblemer mellem forskellige enheder i organisationen.

Baseret på iagttagelser af et stort antal reform- og forandringsprocesser i en lang række lande peger Pollitt og Bouckaert (2011) på fem brede kategorier af faktorer, der påvirker en forandringsproces, herunder beslutningen om forandring. Udgangspunktet er den politiske og administrative elites beslutning, hvor der skelnes mellem beslutningstagernes opfattelser af, hvilke forandringer der er ønskværdige, og hvilke der er mulige at gennemføre. De politiske og administrative ledes beslutning er omringet og påvirket af henholdsvis det økonomiske system (herunder globalt økonomisk pres, demografiske ændringer og økonomiske politikker), det politiske system (herunder nye management-ideer, pres fra borgerne og partipolitiske ideer), og det administrative system (herunder den administrative struktur, den administrative tradition og kultur og tidligere forandringer af det administrative system). Endelig kan beslutningerne også påvirkes af tilfældigheder f.eks. i form af skandaler, katastrofer m.v. Pointen er, at forandringer ikke kan analyseres løsrevet fra, hvad der foregår i disse systemer. Der er således en bred vifte af faktorer, der har og har haft indflydelse på de forandringer, der gennemføres (Pollitt o.a., 2004; Pollitt 2006; Ghin, Hansen og Kristiansen, 2017).

I lighed med Pollitt og Bouckaerts (2011) faktorer har Christensen og Lægreid (2001, 2007, 2016) forsøgt at forklare, hvordan forandringer påvirkes af et komplekst samspil mellem blandt andet planlagte strategier, kulturelle bindinger, ydre pres og karakteristika ved opgaven. Christensen og Lægreid (2001, 2007; 2016) har således udviklet et transformativt perspektiv til at analysere forandringer. Dette perspektiv angiver, at forandringer kan påvirkes af de strukturelle faktorer, kulturelle faktorer og omgivelsesmæssige faktorer, der omgiver forandringen. I mødet mellem disse forskellige faktorer vil der ofte ske en transformation, hvor forandringsindholdet og -processen påvirkes af og tilpasses i forhold til de kontekstuelle forhold, organisationen befinder sig i. Perspektivet kan anvendes til, og er blevet brugt til, analyse af forandringer på såvel lande som sektor- og organisationsniveau (Verhoest o.a., 2010).

Endelig forsøger en række studier at forstå forandringerne ved at undersøge dem inden for en tidsramme med henblik på at afdække betydningen af den

historiske kontekst (Pollitt og Bouckaert, 2009). Fælles for alle de ovennævnte studier er, at de betoner kontekstens betydning for, hvordan forandring initieres og besluttet, dens indhold og omfang samt mulighederne for at gennemføre forandringerne. Derimod er der i mindre grad fokus på selve forandringsprocessen. Den ser vi nærmere på i det følgende.

## Forandringsprocessen

Efter dette fokus på de kontekstuelle faktorer af betydning for organisatorisk forandring ser vi i det følgende på forandringsprocessen. Vi ser først på håndteringen og ledelsen af forandringsprocessen, hvorefter vi dykker ned i de reaktioner, som forandringerne kan bevirke specifikt hos medarbejderne i organisationen, og årsagerne hertil.

### **Hvordan ledes forandringsprocesser?**

I litteraturen er ledelsen af episodiske forandringer blevet præsenteret i forskellige fasemodeller med anbefalinger til, hvordan forandringer bør gribes an (Lewin, 1947; Kotter, 2012; Schein, 2010; Fernandez og Rainey, 2006). På trods af at der kan være mange udfordringer forbundet med organisatorisk forandring, antages det i disse modeller, at organisatorisk forandring er muligt hvis forandringsprocessen tilrettelægges, så den er tilpasset den forandring, som skal gennemføres, og hvis forandringen ledes på den rigtige måde i forhold til forandringen og konteksten (Schein, 2010; Kotter, 2012; Fernandez og Rainey, 2006). Der eksisterer således en række modeller for organisatorisk forandring, der alle i en eller anden form har rødder i Lewins (1947) tre faser af forandring henholdsvis »optøning«, »forandring« og »fastfrysning«. Disse modeller beskriver forandringsprocessen og peger på faktorer, der bidrager til succes. Selvom der er visse forskelle mellem modellerne, er lighederne iøjnefaldende (Armenakis og Bedeian, 1999). Eksempelvis er et gennemgående træk, at de alle lægger stor vægt på ledelse af forandringen og i særdeleshed ledelse i den indledende fase i forandringsprocessen før selve forandringen påbegyndes. Det ses hos Lewin (1947), Kotter (1995; 2012) og Schein (2010), hvor optøningsfasen er grundigst behandlet og vies mest plads og opmærksomhed. I alle disse modeller for forandring er der med andre ord fokus på, at god forandringsledelse kræver ekstremt god forberedelse og tilrettelæggelse.

Særligt Kotters (1995; 2012) otte trin for ledelsen af forandringen har vundet stor udbredelse og anerkendelse som skabelon for gennemførelse af forandringer. Kotters model er en overskuelig måde at forstå forandringsprocessen på, men der har imidlertid også været en del kritik af modellen for blandt andet at lægge for meget vægt på den tidlige planlægningsfase frem for de egentlige forandringer i implementeringsfasen og institutionaliseringen af forandringerne. Modellen er ligeledes blevet kritiseret for at være for overordnet uden konkrete anvisninger til, hvordan en forandringsproces i praksis kan og skal gennemføres i konkrete situationer. Derved kan modellen give en opfattelse af, at forandringsprocesser er lette at gennemføre, hvis blot modellens trin følges – dette, selvom forandringsprocesser reelt ofte er både kaotiske



og cirkulære. Endvidere er modellen blevet kritiseret for i for høj grad at bære præg af at være en tjekliste, ligesom der er blevet stillet spørgsmålstejn ved, om alle otte trin gælder i alle tilfælde og under alle forhold (Appelbaum o.a., 2012: 775-6).

På baggrund af de mange modeller for forandring har Fernandez og Rainey (2006) udledt otte faktorer, der synes at være konsensus om på tværs af modellerne, og overført tankerne til offentlige organisationer. Der er væsentlige overlap til de velkendte modeller for organisatorisk forandring, men Fernandez og Rainey (2006) adskiller sig ved, at de i modsætning til f.eks. Kotter (2012) ikke præsenterer forandringsprocessen som et lineært forløb gennem faser, der afløser hinanden. De otte faktorer kan påvirke resultaterne af forandringstiltaget på forskellige steder i forandringsprocessen og skal i højere grad ses som et kompas end som en køreplan. Et kompas, som ledere kan bruge, når de skal finde deres vej i de forandringer, de står i (Rainey og Fernandez, 2006: 173). Selvom faktorerne kan forekomme indlysende, viser praksis, at de ofte ignoreres, overses eller undervurderes (se Kotter, 2012; Fernandez og Rainey, 2006). De otte faktorer, som Fernandez og Rainey (2006) fremhæver, er:

- 1) *Overbevis medarbejderne om, at der er et behov.* Processen med at overbevise medarbejderne om behovet for forandringen begynder ofte med at præsentere en overbevisende vision for forandringen, der præsenterer et billede af fremtiden, som er nemt at kommunikere, og som medlemmer af organisationen finder appellerende. Visionen viser den overordnede retning for forandringsprocessen og er udgangspunktet for udviklingen af nye strategier. Nogle forskningsresultater indikerer, at det er lettere at overbevise organisationsmedlemmerne om behovet for forandring, når ledere præsenterer en vision, der giver håb, mens andre foreslår at plante utilfredshed med den nuværende situation for at få organisationsmedlemmerne til at omfavne forandringen.
- 2) *Udarbejd en handlingsplan og en strategi for implementering af forandringen.* Ledere må udvikle en handlingsplan og en strategi for implementering af forandringen, der kan vise retningen for organisationen mod det ønskede endemål. Strategien bør være detaljeret, have klare og specifikke mål, identificere potentielle forhindringer og foreslå virkemidler til at overkomme disse. Endelig skal den hvile på en solid kausalteori om sammenhængen mellem det initiativ, der skal implementeres, og de ønskede virkninger.
- 3) *Skab intern opbakning til forandringen og overkom modstanden.* Ledere må skabe intern opbakning og reducere modstanden mod forandringen, eksempelvis via involvering i forandringsprocessen. Forandringer kræver således en proces med at udvikle og skabe opbakning fra centrale interessenter og medarbejdere. Involvering kan hjælpe til at nedbringe barriererne for forandring ved at skabe ejerskab og opfordre medarbejderne til at levere feedback med henblik på at finjustere forandringerne under

implementeringen. En veltilrettelagt forandringsproces kan kræve bottom-up-elementer, hvor beslutningskompetence delegeres til mellemledere, og hvor frontlinjemedarbejderne loves indflydelse på implementeringen af forandringerne. Topledelsen har dog stadig en afgørende rolle i forhold til at anspore til, belønne og vise opbakning til forandringen. Succesfuld forandring kræver derfor ofte en hybrid, der kombinerer elementer af deltagelse i det yderste led og retning fra topledelsen. Deltagelse bør således tages seriøst, der bør gives tid og energi til det, og det bør ledes ordentligt – ellers kan deltagelsen blot føre til spild af tid, ressourcer og tab af moral.

- 4) *Sørg for opbakning og engagement fra topledelse.* Opbakning, fokus og engagement fra topledelsen er afgørende for en succesfuld forandring. Nogle studier peger på betydningen af at have en enkelt forandringsleder, mens andre peger på betydningen af en styrende koalition til at bakke op om forandringen (se f.eks. Kotter, 2012).
- 5) *Skab ekstern opbakning.* Ledere må skabe opbakning fra politiske ledere og andre væsentlige eksterne interessenter (f.eks. brugere og pårørende), da disse aktører har indflydelse på den lovgivning og de ressourcer, som organisationen er afhængig af. Særligt for offentlige organisationer, der ofte har mange forskellige principaler med forskellige interesser, er det afgørende at sikre ekstern opbakning. Dette gælder særligt i tilfælde hvor organisationens brugere har mulighed for at benytte deres exit-mulighed til at forlade organisationen, hvis de oplever, at de ikke har mulighed for at påvirke forandringen, eller hvis forandringen stiller dem ringere (Andersen o.a., 2016: 234).
- 6) *Sørg for tilstrækkelige ressourcer til at støtte forandringsprocessen.* Et relativt konsistent fund i litteraturen er, at planlagt organisatorisk forandring kræver en re-allokering af knappe organisatoriske ressourcer mod nye initiativer, herunder udviklingen af en implementeringsplan, kommunikationen af forandringen, træningen af medarbejderne, udviklingen af nye processer og praksisser, omstrukturering og omorganisering af organisationen og forsøg med innovationer. Manglende ressourcer til at understøtte den planlagte forandring kan føre til en svag forandringsindsats, højere niveauer af stress og endda forsømmelse af organisatoriske kerneaktiviteter og -opgaver.
- 7) *Institutionaliser forandringen.* Stort set alle organisatoriske forandringer indeholder forandringer af adfærd. For at gøre forandringerne varige må organisationsmedlemmerne derfor indarbejde de nye initiativer i deres daglige rutiner. På kort sigt må medarbejderne lære disse rutiner, og ledere må over en længere periode institutionalisere rutinerne, så de nye adfærdsmønstre afløser de gamle. Det kan eksempelvis være ved at tilpasse formelle stukturer, procedurer og HR-praksisser; anvende ritualer og ceremonier; udbrede forandringen via tests og pilotprojekter; indsamle data,

der viser fremgang, og ved at involvere medarbejdere i aktiv deltagelse, der skaber »learning by doing« med henblik på at forstærke og institutionalisere forandring. Derudover må data indsamles med henblik på at følge implementeringsprocessen, så ledelsen fastholder fokus på medarbejdernes adoptering af forandringen. Også efter at forandringen er fuldt ud implementeret, bør der følges op for at sikre, at medarbejderne ikke falder tilbage til gamle adfærdsmønstre. Der er imidlertid uenighed om den optimale hastighed for institutionaliseringen af forandringen. Nogle peger på behovet for at adoptere forandring gradvist eller inkrementelt i et begrænset omfang for at skabe et momentum og demonstrere fordelene ved forandringen, mens andre har argumenteret for, at høj hastighed kan overkomme inertie og modstand mod forandring.

- 8) *Udvikl en samlet forandringstilgang.* Endelig må der udvikles en integrerende og samlet forandringstilgang, hvor subsystemer i organisationen ændres i overensstemmelse med endemålet, da en ændring af blot et eller to subsystemer kan risikere ikke at skabe nok pres til at frembringe organisatorisk transformation. Implementeringen af et væld af forandringer kan imidlertid resultere i yderlige omkostninger og en længere implementeringsperiode end forventet, hvis der ikke er en grundig forståelse af strukturen og de særlige sammenhænge mellem subsystemerne (Fernandez og Rainey, 2006: 170-3).

Selvom Fernandez og Rainey (2006) faktorer tilvejebringer et kompas til gennemførelsen af forandringsprocessen, kan de dog som Kotters model også kritiseres for at være for overordnede uden konkrete anvisninger til, hvordan en forandringsproces i praksis kan og skal gennemføres i konkrete situationer, ligesom der primært fokuseres på den tidlige planlægningsfase. Spørgsmålet er derfor, om vi kan komme tættere på nogle mere konkrete anvisninger ved at koble ledelsen af forandringsprocessen med nogle af de ledelsesteorier eller ledelsesstile, vi ellers kan finde i litteraturen, se f.eks. Holten og Brenners (2015) undersøgelse af de direkte og indirekte sammenhænge mellem ledelsesstile (transformations- og transaktionsledelse) og medarbejdernes vurdering af forandringen. Kuipers o.a. (2014) peger ligeledes i deres review på, at det er overraskende, hvor lidt opmærksomhed der har været på forskellige typer af lederskab i organisatoriske forandringsprocesser, såsom distribueret ledelse, fælles eller team lederskab, da stort set alle forestillinger om ledelsen af forandring tager udgangspunkt i en traditionel vertikal lederskabsmodel. Derudover foreslår Greve og Pedersen (2017: 97), at den episodiske tilgang til forandring med dens store fokus på forandringens begyndelse kombineres med den kontinuerlige tilgang til forandringer, der i højere grad fokuserer på selve implementeringen af forandringen i organisatorisk praksis. Det kan eksempelvis være ved at fokusere på, hvordan eksisterende værdier, logikker og fortællinger i organisationen kan ændres, og hvordan medarbejderne via meningsskabelsesprocesser kan komme til at se behovet for forandringen, og hvordan de kan være en del af processen. Hvis ikke medarbejderne kan se sig selv som en del af forandringsprocessen, vil de ofte vælge ikke at deltage i



den. Derfor bliver en vigtig opgave for lederen at mobilisere de ansatte ved at oversætte forandringsideerne gennem meningsskabelse (Greve og Pedersen, 2017: 92).

### **Medarbejderreaktioner på forandringer**

Uanset hvilken type af forandring der er tale om, finder de sted i et socialt system, hvor medarbejderne og forandringsmodtagerne spiller en helt central rolle. Af denne grund har en betydelig del af litteraturen om organisatorisk forandring (særligt den generiske) ikke blot koncentreret sig om, hvordan organisationer og ledere planlægger og gennemfører forandringer (som præsenteret ovenfor), men også fokuseret på medarbejdernes reaktioner på forandringerne (Oreg, Vakola og Armenakis, 2011; Choi, 2011; Piderit, 2000; Holten og Brenner, 2015; Vakola, Armenakis og Oreg, 2013; Wynn o.a., 2019). Medarbejdernes reaktioner på forandring har ifølge Vakola, Armenakis og Oreg (2013: 95) fået stigende forskningsmæssig opmærksomhed, da medarbejdernes opbakning til forandringen antages at være af afgørende betydning for konsekvenserne.

Når individer og grupper af individer konfronteres med forandring, kan de reagere på en række forskellige måder inden for et spektrum fra aktiv modstand til entusiastisk støtte og opbakning til forandringen (Choi, 2011: 480). Forandringsmodtagernes reaktioner er undertiden blevet præsenteret i forskellige faser i en forandringsproces fra afvisning af behovet for forandring, over forsvar for de eksisterende løsninger til en fase, hvor modstanden forlades, og hvor medarbejderne begynder at tilpasse sig og indgå i en læreproces (Carnall, 2003: 243-7). Carnall kobler forandringsfaserne med henholdsvis selvværd og performance og illustrerer i en model en næsten parallel udvikling i performance og selvværdsfølelse, som begge falder og langsomt opbygges igen. Det er imidlertid ikke givet, at alle medarbejdere vil være samme sted i denne udviklingsproces på de samme tidspunkter (ligesom ledelsen ofte vil befinde sig et andet sted end medarbejderne). Den samme forandring kan således afstedkomme forskellige reaktioner hos medarbejdere, ligesom reaktionerne hos medarbejderne kan opstå i forskelligt tempo. Ikke alle medarbejdere vil derfor nødvendigvis opleve de samme indtryk og de samme udfordringer på samme tid under forandringsprocessen.

Tidligere blev succesfuld forandring primært set som et spørgsmål om at overvinde medarbejdernes modstand mod forandringen. Der var derfor fokus på modstand som en negativ, begrænsende kraft, der søgte at bevare det eksisterende (se f.eks. Lewin, 1947). Senere er der blevet mere fokus på, at succesfulde organisationsforandringer i høj grad afhænger af medarbejdernes opbakning til og entusiasme omkring forandringen (Vakola, Armenakis og Oreg, 2013). Den hidtidige forståelse af forandringsmodstand betragtes derfor i stigende grad som en forsimpning, da medarbejderne ofte vil have ambivalente følelser til ændringen. Vi bør derfor ifølge Piderit (2000) fokusere på medarbejderreaktioner i stedet for »modstand mod forandring«, idet medarbejdernes italesættelse af både positive og negative overbevisninger og

følelser kan åbne op for diskussioner og udvikle ideer, som ikke blot vil ændre ledelsens oplevelse af modstand, men også kan forbedre forandringsprocessen (Piderit, 2000: 787-90). Som udgangspunkt for at indfange denne kompleksitet kategoriseres medarbejdernes reaktioner inden for tre dimensioner: emotionelle (hvordan de føler), kognitive (hvad de tænker) og adfærdsmæssige (hvad de gør eller agter at gøre) reaktioner (Oreg, Vakola og Armenakis, 2011: 477; Piderit, 2000: 786; Vakola, Armenakis og Oreg, 2013: 104).

De *følelsesmæssige reaktioner* dækker blandt andet over oplevet stress i forbindelse med forandringen, angst, træthed og negative følelser, men omfatter også mere positive reaktioner, såsom glæde, forandringsrelateret tilfredshed og forandringsengagement. De *kognitive reaktioner* vedrører blandt andet organisationsdeltagernes vurdering af forandringens betydning for dem selv og/eller for organisationen, (f.eks. hvad forandringsmodtagerne tror, at forandringen betyder), organisationsdeltagernes tilfredshed med beslutningerne, deres opbakning og tilknytning til forandringerne, opbakning til strategien, åbenhed over for forandringen og oplevet retfærdighed. De *adfærdsmæssige reaktioner* er blevet undersøgt både som den eksplicitte adfærd som reaktion på forandringen og som den adfærd, som organisationsdeltagerne tilkendegiver, at de agter at have, f.eks. om medarbejderne aktivt engagerer sig i de aktiviteter, de opfordres til at deltage i som en del af forandringen, intentioner om at forlade organisationen, og intentioner om at modsætte sig eller bakke op om forandringen (Oreg, Vakola og Armenakis, 2011: 277-8; Vakola, Armenakis og Oreg, 2013: 104-6).

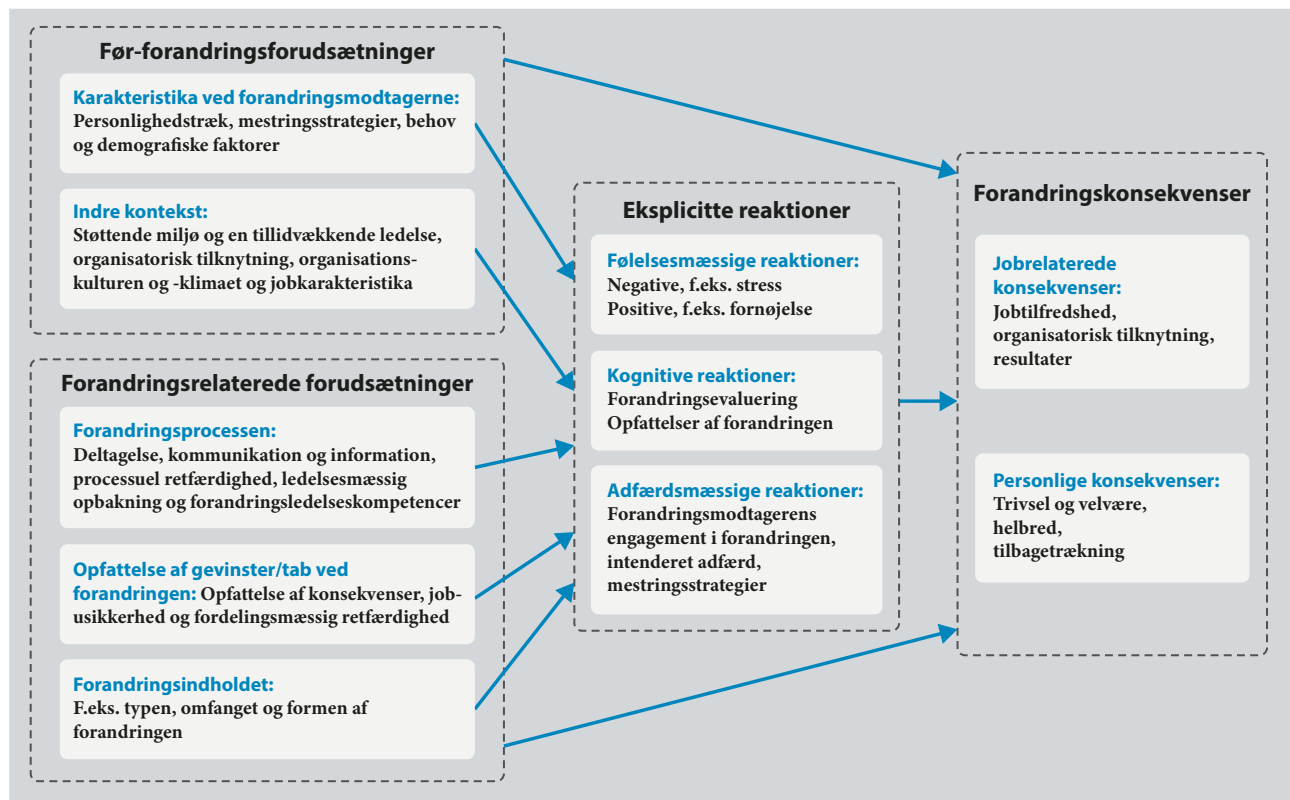
Ved at anskue medarbejdernes reaktioner som ambivalente tilvejebringes et mere nuanceret billede, hvor reaktionerne ikke blot er entydigt negative eller positive, men kan være positive på én dimension og negative på en anden. Det giver en dybere forståelse og et bedre indblik i kompleksiteten af medarbejdernes reaktioner. Eksempelvis kan der være uoverensstemmelse mellem en forandringsmodtagers tanker og følelser relateret til forandringen, hvis vedkommende kan se rationalet bag forandringstiltaget, men samtidig føler sig usikker på egen fremtid. Forandringsmodtagerne kan også udvise ambivalente reaktioner inden for de enkelte reaktionsdimensioner, f.eks. ved at føle sig begejstret for udsigten til nye opgaver, samtidig med at de oplever en følelse af usikkerhed. Medarbejdere kan også tænke, at forandringen er det rigtige tiltag for at sikre organisationens overlevelse, samtidig med at de tænker, at, forandringsprocessen er uprofessionelt gennemført, og at ledelsens kommunikation har været utilstrækkelig.

### **Årsager til forandringsmodtagernes reaktioner**

Der kan peges på en række mulige årsager til, at forandringsmodtagerne reagerer, som de gør (Jacobsen, 1998; Kanter, Stein og Jick, 1992; Maurer, 2010). I et review af litteraturen om forandringsmodtagernes reaktioner og forudsætninger for disse har Oreg, Vakola og Armenakis (2011) afdækket de væsentligste forudsætninger for forandringsmodtagernes reaktioner. De skelner mellem før-forandringsforudsætninger uafhængige af den organisatoriske

forandring (karakteristika ved forandringsmodtagerne og den interne kontekst) og forandringsrelaterede forudsætninger (forandringsprocessen, forventede gevinster/tab ved forandringen og forandringsindholdet).

Figur 1: Forudsætninger, reaktioner og forandringskonsekvenser



Kilde: Oreg, Vakola og Armenakis (2011: 466)

### Karakteristika ved forandringsmodtageren

En række studier peger på, at individer på forskellig vis er disponeret for at reagere forskelligt, når de møder forandringer. Oreg, Vakola og Armenakis (2011) opdeler karakteristika ved forandringsmodtageren i henholdsvis individernes *personlighedstræk*, deres *mestringsstrategier*, deres *motivationsbehov* og *demografiske faktorer* (f.eks. ansættelsesforhold, uddannelsesniveau, stilling m.v.). En særlig opmærksomhed er givet til personlighedstræk, såsom individets oplevelse af at have indflydelse på egen tilværelse (frem for at være styret af forhold i omgivelserne), self-efficacy (tiltro til egne evner til at organisere og udføre de handlinger, der er nødvendige for at opnå et bestemt resultat) og neuroticisme (hvordan man erfarer negative tanker og følelser) (Oreg, Vakola og Armenakis, 2011: 487-8; Vakola, Armenakis og Oreg, 2013).

### Den interne kontekst

Ud over individernes personlige karakteristika fokuserer mange studier på faktorer i den interne kontekst. Her er det blandt andet blevet vist, hvorledes et støttende miljø og en tillidvækkende ledelse, organisatorisk tilknytning, organisationskulturen og -klimaet (f.eks. den generelle atmosfære i organisationen, om der er et positivt kommunikationsklima, om der er et informa-

tionsmiljø) er relateret til mere positive forandringsreaktioner. Også jobkarakteristika, f.eks. om organisationsdeltagerne får lov at anvende et bredt sæt af kompetencer i deres job, opgaveidentitet, opgavebetydning, autonomi og feedback, har vist sig relateret til mere positive reaktioner på forandringer. Den faktor, der har vist sig at være mest stabil og have den stærkeste effekt på forandringsreaktioner, er forandringsmodtagernes tillid til ledelsen (Oreg, Vakola og Armenakis, 2011: 490). Forandringsmodtagere, der rapporterer høje niveauer af tillid til ledelsen, ser ledelsen som støttende, og som føler sig respekteret, er således mere modtagelige over for de foreslåede forandringer, og rapporterer en større villighed til at medvirke i forandringerne.

### **Reaktioner relateret til forandringsprocessen**

Undersøgelserne af forandringsprocessen viser konsistente resultater i forhold til, at en deltagende proces med en åben kommunikation og en ledelse, der opfattes som kompetent og retfærdig i forandringsprocessen, er effektive midler til at skabe positive forandringsreaktioner. Blandt de væsentligste forudsætninger er *deltagelse*, da forandringsmodtagere, der har oplevet en højere grad af involvering, tenderer at rapportere en højere grad af forandringsparathed og accept af forandring, at vurdere forandring som mindre stressfuld og overordnet at støtte forandringen. Deltagelse i processen har også vist sig relateret til positive følelser, en større forståelse af meningen med forandringen og mulige gevinster ved den, større engagement i implementeringen af adfærdsændringer, følelse af kompetence, øget interpersonel tillid og tilknytning til organisationen. Tæt koblet til deltagelse er omfanget og kvaliteten af den *information* om forandringen, som forandringsmodtagerne får. Information og realistisk, støttende og effektiv kommunikation har blandt andet vist sig at være relateret til lavere niveauer af angst og usikkerhed, øget tillid til ledelsen og i sidste ende intentioner om at forlade organisationen. Deltagelse og information hæmmer også reaktionerne mod forandringer ved at påvirke forandringsmodtagernes oplevelse af (processuel) *retfærdighed*, som har vist sig relateret til højere niveauer af accept, parathed og støtte til organisatoriske forandringer. *Ledelsesmæssig opbakning* har også vist sig at være relateret til højere niveauer af forandringsparathed og lavere niveauer af oplevede negative effekter af forandringen. Endelig har flere undersøgelser vist effekter af forandringsmodtagernes oplevelse af ledelsens *forandringsledelseskompetencer* i form af bedre implementering, lavere niveauer af stress hos forandringsmodtagerne, mindre psykologisk usikkerhed og mindre skepsis overfor forandringen (Oreg, Vakola og Armenakis, 2011: 493).

### **Opfattelse af gevinst/tab ved forandringen**

Opfattelser af gevinster eller tab ved forandringen ser ud til at være en af de allermest betydningsfulde faktorer i forhold til forandringsmodtagernes reaktioner (Oreg, Vakola og Armenakis, 2011: 494-5). Undersøgelser af forandringsmodtagernes opfattelser af gevinster eller tab ved forandringen viser som ventet, at når forandringerne vurderes at indebære personlige fordele, så er forandringsmodtagerne mere tilbøjelige til at reagere positivt, f.eks. i

tilfælde, hvor forandringsmodtagerne forudser mere interessante og udfordrende arbejdsopgaver, øget personlig udvikling eller øget beskæftigelsesgrad og løn. Omvendt tenderer forandringsmodtagerne i tilfælde af nedskæringer, større arbejdsbelastning, øget jobkompleksitet eller jobkontrolltab at opleve mere stress, mindre åbenhed over for at acceptere forandringerne og lavere niveauer af jobtilfredshed. Jobusikkerhed og fordelingsmæssig uretfærdighed har i flere studier også vist sig at påvirke forandringsmodtagernes reaktioner negativt (Oreg, Vakola og Armenakis, 2011: 494-5).

### **Forandringsindholdet**

Et mindre antal studier har fokuseret på karakteren og typen af forandringen og undersøgt betydningen af selve indholdet af forandring for forandringsmodtagernes reaktioner, f.eks. om opfattelser af forandringer som værende konstante er relateret, til negative følelser, såsom vrede, mistillid og frustration. Nogle studier har eksempelvis undersøgt forandringsindholdet som niveauet af eller den oplevede mening med forandringen. En anden undersøgelse har vist, at opfattelsen af et omfattende niveau af forandringer bevirkede en svagere sammenhæng mellem forandringsprocessen og forandringsreaktionerne (Oreg, Vakola og Armenakis, 2011: 495).

De ovenstående forudsætninger er udledt af en generisk litteratur om organisatorisk forandring og medarbejderreaktioner, men synes overførbare til den offentlige sektor. I tillæg til ovenstående faktorer kan det i den offentlige sektor også være relevant at se nærmere på betydningen af, at en stor del af medarbejderne er fagprofessionelle (Freidson, 2001) og/eller motiverede for at gøre godt for samfundet og andre mennesker – de er Public Service Motiveret (Perry og Wise, 1990). Når medarbejderne har en specialiseret, teoretisk viden og faste professionelle normer qua deres fagprofession, kan forandring forventes at være vanskelig, hvis den bryder med de professionelle normer. Tilsvarende kan der forventes reaktioner mod forandringen, hvis medarbejderne er motiverede af at gøre godt for samfundet i en forståelse, der går i en anden retning end intentionen bag forandringen (Andersen o.a., 2016).

Alt i alt er der en række forskellige forudsætninger og faktorer, der kan forventes at påvirke forandringsmodtagernes reaktioner, og som forandringslederne må have for øje i forbindelse med forandringen. Det gælder både forhold ved selve forandringstiltaget, den organisatoriske kontekst, hvori forandringen gennemføres, og de individer, der udgør organisationens medarbejdere såvel som forandringsprocessen og de oplevede fordele og ulemper relateret til forandringen. I forbindelse med forandringsledelsen er det vigtigt at lytte til forandringsmodtagernes synspunkter med henblik på at forstå de forhold, der former forandringsmodtagernes holdninger til forandringen, da det er et nødvendigt indledende skridt i forhold til at vælge den rette strategi for gennemførelsen af forandringen. Derudover kan forståelsen af de forhold, der er med til at forme reaktionerne, være nyttige i forhold til at vælge nogle mere konkrete ledelseshandlinger rettet mod de enkelte forandringsmodtagere med henblik på at øge forandringsmodtagernes accept af og opbakning til foran-



dringerne. I valget af de konkrete ledelseshandlinger vil der dog formentlig opstå en række dilemmaer, da forandringsmodtagerne ofte vil være forskellige steder, have forskellige opfattelser af og reaktioner på forandringen. Dette kræver en mangfoldighed af situationsbetingede ledelseshandlinger, der kan avle forskellige nye typer af reaktioner fra forandringsmodtagerne.

## Organisatorisk forandring er et komplekst fænomen

Formålet med denne artikel var at tilvejebringe dels en bred introduktion til litteraturen om organisatorisk forandring, dels en dybere forståelse af organisatorisk forandring for at gøre praktikere bedre i stand til at analysere og håndtere forandringer. Med dette som udgangspunkt har artiklen leveret et blik på litteraturen om organisatorisk forandring med henblik på at præsentere, hvad organisatorisk forandring er, hvilken betydning konteksten har for forandringen, hvad man bør være opmærksom på i ledelsen af forandringsprocessen, hvordan medarbejderne kan reagere på forandringer, og hvilke forhold der påvirker deres reaktioner.

Litteraturen viste, at organisatorisk forandring er et komplekst fænomen, der varierer i indhold, omfang og tempo, ligesom forandringer kan variere i måden hvorpå de er opstået, initieret og besluttet. Derudover blev det illustreret, at forandringerne besluttet og implementeres i organisationer kendetegnet ved forskellige ydre og indre kontekster samt forskellige forandringsmodtagere med forskellige personlige karakteristika, der kan have betydning for forandringen. Endelig viste litteraturen, at det er afgørende at have øje for ledelsen af forandringsprocessen og for de oplevede fordele og ulemper, der vil være relateret til forandringen. Undervejs i artiklen er givet en række eksempler på, hvad der påvirker forandringsmodtagernes reaktioner på forandringen, og hvordan en forandringsproces kan tilrettelægges, f.eks. ved at kommunikere behovet for forandring, udvikle en strategi for implementeringen, skabe intern opbakning via involvering, sørge for opbakning fra topledelsen, skabe opbakning fra eksterne interessenter, sørge for ressourcer til forandringsprocessen og at institutionalisere forandringen. Den konkrete tilgang til forandringen vil imidlertid afhænge af, hvilken type af forandring der er tale om, den organisatoriske kontekst, hvori forandringen udspiller sig, og af de individer, der modtager forandringen. Der er således behov for en grundig analyse af disse elementer, når forandringsprocessen tilrettelægges.



**den optimale måde at gennemføre forandringer på afhænger af den konkrete situation, hvorfor der er behov for en grundig analyse af forholdene omkring forandringen**

Litteraturen tilbyder en oversigt over en række faktorer, der er nyttige at overveje i forbindelse med ledelsen af forandringsprocessen. De kan dog kritiseres for at være for overordnede uden konkrete anvisninger til, hvordan en forandringsproces i praksis kan og skal gennemføres i konkrete situationer. Fremtidige undersøgelser af organisatoriske forandringer kan derfor med fordel

dykke endnu længere ned i ledelsen af forandringsprocessen og se nærmere på betydningen af specifikke ledelsesstile i forbindelse med ledelsen af forandringsprocessen.

Når forandringer i den offentlige sektor traditionelt er blevet studeret, er det ifølge Kuipers o.a. (2014) ofte sket ud fra et institutionelt perspektiv (et kontekstperspektiv) eller ud fra forandringsledelseslitteraturen (et procesperspektiv). Forandringsledelsesteorien (Fernandez og Rainey, 2006; Kotter, 2012) zoomer ind på, hvordan organisatorisk forandring ledes via intentionelle handlinger, med henblik på at beskrive og foreskrive forandringsprocessen og de valg, de involverede aktører foretager. Derimod er der ikke mange detaljer om, hvordan konteksten påvirker forandringer. Omvendt fokuserer de institutionelle perspektiver på konteksten for forandringen, men mangler fokus på ledelsen af forandringsprocessen. Der synes således at være et behov for i højere grad at forene de to analytiske vinkler på organisatorisk forandring. Forandringer bør ikke blot studeres på makroniveau, sådan som det oftest gøres i reformlitteraturen (Pollitt og Bouckaert, 2011; Ghin, Hansen og Kristiansen, 2017), hvor processerne på mikroniveau ofte er fraværende. Omvendt bør de ikke blot studeres på mikroniveauet, da den større kontekst, hvori forandringerne foregår, derved kan risikere at blive overset.

Selvom der efterhånden er blevet tilvejebragt en række forskellige fasemodeller for organisatorisk forandring, der nok kan bidrage som inspiration til forandringsprocessen, så vil den optimale måde at gennemføre forandringer på afhænge af den konkrete situation, hvorfor der er behov for en grundig analyse af forholdene omkring forandringen. Denne analyse må indeholde overvejelser om, hvilke drivkræfter der driver forandringen, og særligt påvirker organisationen. Den bør også indeholde betragtninger om indholdet, omfanget og tempoet for forandringen, samt hvordan dette vil påvirke forandringsprocessen, forandringsmodtagernes reaktioner og i sidste ende forandringsresultaterne. Derudover må analysen indeholde en vurdering af den ydre og den indre kontekst, hvori forandringen udspiller sig, og hvordan de forventes at påvirke forandringen og forandringsprocessen. Analysen af konteksten bør både forholde sig til de omgivelser, som organisationen befinder sig, og de indre forhold i organisationen, såsom den særlige struktur, kultur, historie og magtforhold, der forventes at have en betydning for forandringen og forandringsprocessen. Endelig bør analysen indeholde en granskning af forløbet af forandringsprocessen, herunder hvordan forandringsmodtagerne reagerer, hvordan de føler, tænker og agerer i forhold til forandringen, hvordan reaktionerne påvirker forandringsresultatet, og hvad der forårsager reaktionerne. Er det individuelle personlighedstræk, er det interne organisatoriske forhold, er det tilrettelæggelsen af forandringsprocessen, de opfattede konsekvenser eller indholdet af forandringen, der former forandringsmodtagernes reaktioner, og hvilke ledelseshandlinger kan iværksættes for at skabe opbakning om forandringen? På baggrund af en sådan grundig analyse er det muligt at tilvejebringe en mere kvalificeret og situationsbetinget tilgang til forandringen.

## Litteratur

- Andersen, Lotte B., Carsten Greve, Kurt K. Klausen og Jacob Torfing (2017), *Offentlige styringsparadigmer: Konkurrence og sameksistens*, København: Djøf Forlag.
- Andersen, Lotte Bøgh, Anne Bøllingtoft, Martin Christensen og Ida Bøgh Hald (2016), »Ledelse af forandring: dilemmaer, udfordringer og erfaringer«, *Politica – Tidsskrift for Politisk Videnskab*, 48(2): 228-250.
- Antonsen, Marianne, Carsten Greve og Torben Beck Jørgensen (2000), »Teorier om forandring i den offentlige sektor« i Antonsen, Marianne, Carsten Greve og Torben Beck Jørgensen, red., *Forandringer i teori og praksis – skiftende billeder fra den offentlige sektor*, København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Appelbaum, Steven H., Sally Habashy, Jean-Luc Malo og Hisham Shafiq (2012), »Back to the future: revisiting Kotter's 1996 change model«, *Journal of Management Development*, 31(8): 764-782.
- Armenakis, Achilles A. og Arthur G. Bedeian (1999), »Organizational change: A review of theory and research in the 1990s«, *Journal of Management*, 25(3): 293-315.
- Askim, Jostein, Tom Christensen, Anne Lise Fimreite og Per Lægreid. (2009), »How to Carry Out Joined-Up Government Reforms: Lessons from the 2001-2006 Norwegian Welfare Reform«, *International Journal of Public Administration*, 32(12): 1006-25.
- Beer, Michael og Nitin Nohria (2000), »Cracking the Code of Change«, *Harvard Business Review, Best of HBR*, pp. 14-22.
- Brown, Kerry og Stephen P. Osborne (2012), *Managing change and innovation in public service organizations*, Abingdon, Oxon: Routledge.
- Carnall, Colin A. (2003), *Managing change in organizations*, (4<sup>th</sup> ed.), Harlow: Financial Times Prentice Hall.
- Choi, Myungweon (2011), »Employees' attitudes toward organizational change: A literature review«, *Human Resource Management*, 50(4): 479-500.
- Christensen, Tom og Per Lægreid (red.) (2001), *New Public Management: The Transformation of Ideas and Practice*, Aldershot: Ashgate.
- Christensen, Tom og Per Lægreid (red.) (2007), *Transcending New Public Management, the Transformation of Public Sector Reforms*, Aldershot: Ashgate.
- Christensen, Tom og Per Lægreid (2016), *The Ashgate research companion to new public management*, (2<sup>nd</sup> ed.), Abingdon, Oxon: Routledge.
- Dunleavy, Patrick, Helen Margetts, Simon Bastow og Jane Tinkler (2006), »New Public Management is Dead. Long Live Digital-era Governance«, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 16(3): 467-494.
- Dunphy, Dexter, og Doug Stace (1993). The Strategic Management of Corporate Change, *Human Relations*, 46(8): 905-920.
- Ejersbo, Niels og Carsten Greve (2014), *Moderniseringen af den offentlige sektor*, 3. udgave, København: Jurist- og Økonomforbundets forlag.
- Ejersbo, Niels og Carsten Greve (2016), »Digital Era Governance Reform and Accountability: The Case of Denmark«, i Tom Christensen og Per Lægreid, red eds., *The Routledge Handbook to Accountability and Welfare State Reforms in Europe*, London: Routledge, pp. 267-79.
- Fernandez, Sergio og Hal G. Rainey (2006), »Managing Successful Organizational Change in the Public Sector«, *Public Administration Review*, 66(2): 168-176.
- Freidson, Eliot (2001), *Professionalism, the third logic: On the practice of knowledge*, Chicago: University of Chicago press.
- Gersick, Connie J.G. (1991), »Revolutionary change theories: A multilevel exploration of the punctuated equilibrium paradigm«, *The Academy of Management Review*, 16(1): 10-36.
- Ghin, Eva M., Caroline H. Grøn og Mads B. Kristiansen (2017), »Den historiske udvikling i styring og evaluering« i Eva M. Ghin, Eva M., Caroline H. Grøn og Mads B. Kristiansen (red.), *Styring og evaluering i den offentlige sektor: festskrift til Hanne Foss Hansen*, København: Hans Reitzels Forlag, 31-56.
- Ghin, Eva M., Hanne F. Hansen og Mads B. Kristiansen, (red.) (2017), *Public Management in Times of Austerity*, New York og London: Routledge. Routledge Critical Studies in Public Management.
- Greve, Carsten og Anne R. Pedersen (2017), *Reformer og forandring: Nye vilkår for ledelse og organisationer*, København: Gyldendal Public.
- Holten, Ann-Louise og Sten O. Brenner (2015), »Leadership style and the process of organizational change«, *Leadership & Organization Development Journal*, 36(1): 2-16.
- Hood, Christopher (1991), »A Public Management for All Seasons?«, *Public Administration*, 69(1): 3-19.
- Jacobsen, Dag I. (1998), »Motstand mot forandring. Eller: 10 gode grunner til du ikke greier å endre en organisasjon«, *Magma*, 9: 87-110.
- Kanter, Rosabeth M., Barry A. Stein, B. Og Todd D. Jick (1992), *The Challenge of Organizational Change: How Companies Experience It and Leaders Guide It*, New York: Free Press.
- Kickert, Walter og Tiina Randma-Liiv (2015), *Europe Managing the Crisis: The Politics of Fiscal Consolidation*, London: Routledge.
- Kotter, John P. (1995), »Leading change: Why transformation efforts fail«, *Harvard Business Review*, 73, 59-67.
- Kotter, John P. (2012), *Leading change*, Boston: Harvard Business Review Press.
- Kristiansen, Mads B. (2018), »Budget Reforms in Times of Austerity: A Centralization Cascade in Danish Central Government?«, *Public Budgeting and Finance*, 38(3):, 58-75.
- Kuipers, Ben S., Malcolm Higgs, Walter Kickert, Lars Tummers, Jolien Grandia og Joris Van der Voet (2014), »The



- Management of Change in Public Organizations: A Literature Review», *Public Administration*, 92(1): 1-20.
- Leavitt, Harold J. (1965), »Applied Organizational Change in Industry: Structural, Technological, and Humanistic Approach« i James G. March, red., *Handbook of Organizations*, Chicago, IL: Rand McNally og Co., pp. 1144-1170.
- Lewin, Kurt (1947). »Group decision and social change«, *Readings in social psychology*, 3(1): 197-211.
- Martinsen, Dorte S. og Hans Vollaard (2014), »Implementing social Europe in times of crises: Re-established boundaries of welfare?«, *West European Politics*, 37(4): 677-692.
- Maurer, Rick (2010), *Beyond the wall of resistance: Why 70% of all changes still fail – and what you can do about it*, Austin: Bard Press.
- Nadler, David A. og Michael L. Tushman (1990), »Beyond the charismatic leader: Leadership and organizational change«, *California Management Review*, 32(2): 77-97.
- Oreg, Shaul, Maria Vakola og Achilles, A. Armenakis (2011), »Change recipients' reactions to organizational change: A 60-year review of quantitative studies«, *The Journal of Applied Behavioral Science*, 47(4): 461-524.
- Osborne, Stephen (2006), »The New Public Governance?«, *Public Management Review*, 8(3): 377-388.
- Perry, James L. og Lois R. Wise (1990), »The motivational bases of public service«, *Public Administration Review*, 50(3): 367-373.
- Pettigrew, Andrew M., Richard W. Woodman og Kim S. Cameron (2001), »Studying organizational change and development: Challenges for future research«, *Academy of management journal*, 44(4): 697-713.
- Piderit, Sandy K. (2000), »Rethinking resistance and recognizing ambivalence: A multidimensional view of attitudes toward an organizational change«, *Academy of Management Review*, 25(4): 783-94.
- Pollitt, Christopher (2006), »Performance Management in Practice: A Comparative study of Executive Agencies«, *Journal of Public Administration Research & Theory*, 6(1): 25-44.
- Pollitt, Christopher og Geert Bouckaert (2009), *Continuity and Change in Public Policy and Management*, Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited.
- Pollitt, Christopher og Geert Bouckaert (2011), *Public Management Reform: A Comparative Analysis*, (3<sup>rd</sup> ed.), Oxford: Oxford University Press.
- Pollitt, Christopher, Colin Talbot, Janice Caulfield og Amanda Smullen (2004), *Agencies: how governments do things through semiautonomous organizations*, Basingstoke: Palgrave-Macmillan.
- Roness, P.G. (1997), *Organisasjonsendringar. Teorier og strategier for studier af endringsprocessar*. Bergen-Sandviken: Fagbokforlaget.
- Schein, Edgar H. (2010), *Organizational culture and leadership*, (4<sup>th</sup> ed.), San Fransisco, CA: John Wiley & Sons.
- Schou, Jannick og Morten Hjelholt (2018), *Digitalization and Public Sector Transformations*, Cham, Switzerland: Palgrave Macmillan.
- Senior, Barbara og Senior Swailes (2010), *Organizational Change*, (4<sup>th</sup> ed.), Harlow: Financial Times Prentice Hall.
- Vakola, Maria, Achilles Armenakis og Shaul Oreg (2013), »Reactions to organizational change from an individual differences perspective: A review of empirical research« i Shaul Oreg, Alexandra Michel og Rune S. By, red., *The psychology of organizational change: Viewing change from the employee's perspective*, Cambridge: Cambridge University Press, (pp. 95-122).
- Van de Ven, Andrew H. og Marshall S. Poole (1995), »Explaining development and change in organizations«, *Academy of Management Review*, 20(3): 510-40.
- Verhoest, Koen, Paul G. Roness, Bram Verschuere, Kerstin Rubecksen, og Muiris MacCarthaigh (2010), *Autonomy and control of state agencies: Comparing states and agencies*, London: Springer.
- Weick, Karl E. og Robert E. Quinn (1999), »Organizational change and development«, *Annual Review of Psychology*, 50(1): 361-86.
- Wynen, Jan, Kleizen, Bjørn, Verhoest, Koen, Lægheid, Per og Rolland Vidar (2019), »Just keep silent... Defensive silence as a reaction to successive structural reforms«, *Public Management Review*, DOI: 10.1080/14719037.2019.1588358

# Digitaliseringen af den danske offentlige sektor: hvor er vi på vej hen?

Temanummer: Den danske offentlige forvaltning i forandring

*Den danske offentlige sektor har gennemgået en række storstilede digitaliseringsreformer over de sidste årtier. Disse har på afgørende vis været med til at forandre sektoren indefra såvel som udadtil: fra at være et primært internt anliggende mellem ministerier, styrelser, forvaltninger og kommuner er digitale platforme i stigende grad blevet en grundlæggende præmis for mødet med borgere. I denne artikel beskriver vi, hvordan digitaliseringsreformer har udviklet sig siden starten af 1990'erne, og viser, hvordan disse strategier har været med til at*

*præge interaktionen med borgere i velfærdsstatens frontlinje. På baggrund af disse beskrivelser reflekterer vi over nogle af de indbyggede dilemmaer, der skabes i bestræbelserne på at digitalisere den offentlige sektor. Vi diskuterer i øvrigt, hvordan digitalisering forholder sig til eksisterende styringsparadigmer. Samlet set leverer artiklen dermed et bidrag til den eksisterende forvaltnings- og velfærdsstatsforskning. Vi viser, hvordan det omfattende og komplekse arbejde med digitalisering har sat dybe spor i den danske velfærdsstat.*

## Digitalisering som et politisk projekt

Brugen af digitale teknologier er på mange blevet et afgørende vilkår for offentlige sektorer i både Danmark og resten af verden (Dunleavy o.a., 2006; Henman, 2010; Meijer o.a., 2018). Danmark bliver i denne sammenhæng set som en international frontløber (Schou og Hjelholt, 2018c). I takt med en hastig teknologisk udvikling har den danske offentlige sektor gennemgået en række transformationer internt såvel som udadtil. Nye platforme og infrastrukturer er gradvist blevet introduceret, lovmæssigt bestemt og taget i brug. Resultatet har været, at Danmark i dag er et land, hvor langt de fleste danskere bruger digitale løsninger – både i deres hverdag og i kommunikationen med den offentlige sektor. På trods af disse storstilede ændringer, som trækker tråde flere årtier tilbage, har der inden for forvaltnings- og velfærdsforskningen været en tendens til at nedtone betydningen af disse forandringer (Andersen o.a., 2017; Hood og Margetts, 2010; Margetts, 2009). Digitalisering er ofte blevet set primært som en effektiviseringsøvelse, der skal være med til at optimere arbejdsgange, sikre højere kvalitet og bedre sammenhæng i leveringen af velfærdsydelser (Dunleavy o.a., 2006; Margetts og Dunleavy, 2013). De politiske dimensioner ved disse forandringer er derfor ofte også blevet overset eller underspillet (Hall, 2008; Henman, 2012; Jæger og Pors, 2017).

Formålet med denne artikel er at se nærmere på digitaliseringen af den danske offentlige sektor som et politisk projekt. Hvad er det for nogle forandringer, der er sket over de sidste mange årtier? Og hvordan har disse været med til at præge forholdet mellem den offentlige forvaltning og borgeren? Med ud-


**JANNICK SCHOU**

adjunkt, Digital Design,  
IT-Universitetet,  
janh@itu.dk

**MORTEN HJELHOLT**

lektor, Digital Design,  
IT-Universitetet,  
mohje@itu.dk

gangspunkt i vores egen forskning på netop dette område (Schou 2018; Schou og Hjelholt 2018a, 2018b, 2018c) såvel som det arbejde, en række andre danske forskere har lavet over de sidste mange år (Andersen o.a., 2017; Busch og Henriksen, 2018; Ejersbo og Greve 2014, 2017; Greve 2007; Jæger og Löfgren 2010; Jæger og Pors 2017; Pors 2015), vil vi forsøge at give et overblik over de vigtigste forandringer, der er fundet sted i digitaliseringen af den offentlige forvaltning. Vi vil koble denne diskussion til den bredere internationale forvaltningsforskning og forsøge at pege på nogle af de dilemmaer, som opstår i arbejdet med at digitalisere den danske offentlige sektor. Fokus for artiklen er særligt på digitaliseringsreformer, og hvordan disse har været med til at ændre den danske forvaltning, herunder forholdet til og interaktionen med borgere. Vi ser derfor ikke i udpræget grad på nogle af de forandringer, der i øjeblikket sker som følge af automatisering og ændringer på arbejdsmarkedet (herom se bl.a. Greve, 2017). Vores ønske med denne overblikartikel er at bidrage til den fortløbende dialog om den offentlige sektor, dets forandringer og dilemmaer i en stadigt mere digitaliseret tidsalder.

 **Fokus for artiklen er særligt på digitaliseringsreformer, og hvordan disse har været med til at ændre den danske forvaltning, herunder forholdet og interaktionen med borgere**

Artiklen er bygget op på følgende måde: Vi starter med at kigge nærmere på den rolle, digitalisering og teknologisk forandring har spillet i den danske såvel som internationale forvaltningsforskning. Vores argument er, at teknologi alt for ofte enten er blevet glemt eller overvurderet. I modsætning til dette vil vi argumentere for en mere empirisk funderet tilgang, hvis fokus ikke er på at formulere normative visioner for, hvad digitalisering *kan* og *skal*, men derimod på, hvad digitalisering rent faktisk gør. Dette forsøger vi selv at gøre i artiklens tredje hovedafsnit. Her ser vi på, hvordan digitaliseringsreformer er blevet (forsøgt) rullet ud i den danske offentlige sektor siden begyndelsen af 1980'erne, herunder hvordan dette i dag sætter nye betingelser for interaktionen med borgere. Vi viser, hvordan de politiske ambitioner har forandret sig på afgørende punkter over tid, og hvorfor det sted, vi er landet i dag, blot er sidste skridt på en meget længere rejse. På baggrund af disse beskrivelser vil vi i artiklens næstsidste afsnit se nærmere på nogle af de dilemmaer og udfordringer, som disse udviklinger også er med til at skabe i dag. Hvad er det egentlig for nogle politiske og strategiske udfordringer, den danske offentlige sektor står over for i forhold til digitalisering? I artiklens afsluttende konklusion samler vi op på disse forskellige tråde. Vi vender tilbage til forvaltningsforskningen og argumenterer for, at digitalisering skal ses som en videreudvikling af tidligere styringsformer snarere end et fuldstændigt nybrud. Vi konkluderer, at det stadig er overilet – og empirisk tvivlsomt – at lægge tidligere styringsparadigmer i graven. Digitalisering har måske revolutionære potentialer, men indtil videre har forandringerne mest af alt akkumuleret inkrementelt over tid.

## For meget eller for lidt: teknologi og forvaltning

Både den danske og internationale forvaltningsforskning har på mange måder været sløv til at tage digitalisering og teknologisk forandring til sig. Som Christopher Hood og Helen Margetts bemærkede i 2010, har studiet af digitalisering og informationsteknologi til stadighed været »ghettoiseret inden for offentlig forvaltning, både i teorien og i praksis« (Hood og Margetts, 2010). Det er på trods af, at computere og digitale teknologier har været anvendt i offentlige forvaltninger siden 1950'erne og i øvrigt er blevet allestedsnærværende i dag. Det er langt fra første gang, at Margetts fremfører en sådan kritik (Margetts, 2009), og på dansk jord har Lotte Bøgh Andersen, Carsten Greve, Kurt Klaudi Klausen og Jacob Torfing (Andersen o.a., 2017) bemærket noget lignende i deres fælles bog *Offentlige styringsparadigmer*, fra 2017.

Der er dog, navnlig i de sidste ti år, opstået en stadigt større opmærksomhed på, hvordan digitalisering er med til at forandre offentlige sektorer og forvaltninger. En af de mest fremtrædende retninger har været udviklingen af *Digital Era Governance* (DEG), særligt af Patrick Dunleavy og Helen Margetts (Dunleavy o.a., 2006; Margetts, 2009; Margetts og Dunleavy 2013; se også Meijer o.a., 2018). DEG er et eksplicit forsøg på at indfange forholdet mellem brugen af ny teknologi og offentlig styring. Begrebet blev i første omgang lanceret som en efterfølger til og kritik af New Public Management (NPM). Hvor NPM (ifølge Margetts og Dunleavy) havde fragmenteret den offentlige sektor, så vil anvendelsen af nye digitale platforme kunne sikre en *reintegrering* af samme. Nye teknologier skal (og kan) skabe mere sammenhæng og effektivitet, argumenterede de for, og datadrevne løsninger skal gøre det muligt at skabe information i realtid om performance og tendenser. Denne øgede sammenhæng, kvalitet og informationsstrøm skal ifølge DEG ske gennem en systematisk digitalisering af eksisterende løsninger og arbejdsgange samt udarbejdelsen af serviceydelser der tager udgangspunkt i den enkelte borgers behov. Som Andersen m.fl. opsummerer, så er »[p]ointen hos Margetts og Dunleavy [...], at digitalisering grundlæggende forandrer måden, samfundet er fungerer på. Det gælder især måden vi kommunikerer på i relationen mellem politikere, forvaltning og borgere« (Andersen o.a., 2017, 75). DEG fremstår derfor både som en måde at begrebsliggøre digitaliseringen af offentlige forvaltninger på og som et normativt bud på, hvordan dette *burde* finde sted.

DEG er dog langt fra det eneste bud, og der findes i dag en række alternative forsøg på at indkredse, hvordan digitalisering kan og skal forstås (Fountain 2001; Henman 2010; Pollitt 2016, 2011; West 2005). Christopher Pollitt (2016) har således i en direkte kritik af DEG manet til mere besindighed. NPM er, ifølge ham, langt fra dødt, og forestillingen om en fuldstændig transformation fra NPM til DEG er alt for simpel. Dette er også en kritik, der samles op i den nyeste udgave af Pollitt og Bouckaerts (2017) *Public Management Reform*. På baggrund af deres omfattende historisk-komparative analyse konkluderer de, at DEG egner sig meget dårligt til sådanne analyser. DEG er ifølge dem mere et forsøg på at fange en trend end at udspecificer klare empiriske mo-

deller. Pointen er ikke, at digitalisering er uden betydning; den er snarere, som Andersen m.fl. fremhæver, at »Margetts og Dunleavy overdriver betydningen af digitaliseringens konsekvenser, og at det derfor vil være misvisende at udråbe DEG som et nyt selvstændigt styringsparadigme« (Andersen o.a., 2017, 87). I en dansk kontekst har Ejersbo og Greve (2014, 2017) foreslået en lignende kritik. De argumenterer for, at en mere rammende betegnelse (end DEG) er »den neoweberianske stat i den digitale tidsalder«. I tråd med Pollitt og Bouckaert argumenterer de således for en kombinationsmodel, hvor DEG-lignende tendenser kobles med den neoweberianske stats logik (Greve og Ejersbo, 2016).

Vi er på mange måder enige i kritikken af DEG. Der er i vores øjne ikke noget empirisk belæg for, at NPM skulle være dødt og DEG dens nye, fuldstændige afløser. Men problemet er i vores øjne ikke blot, at DEG overdriver betydningen af digitalisering, der er også tale om et for abstrakt og normativt udgangspunkt. Der tages sjældent højde for de ændringer, der faktisk sker som følge af digitaliseringsreformer, og hvordan disse relaterer sig til specifikke historisk-institutionelle forhold. Som Jæger og Pors (2017, 162) meget rammende har bemærket:

*»Hverken politisk praksis eller store dele af teorierne om digitalisering [såsom DEG] beskæftiger sig med (utilsigtede politiske) konsekvenser af digitalisering, men forholder sig positivt og normativt til digitalisering som løsning på en række af de styrings- og ledelsesmæssige problemer, som NPM har affødt. Denne politiske og teoretiske udvikling kalder på mindre normative og mere undersøgende tilgange, der kan kaste lys over sammenhænge mellem teknologi, politisk styring og ledelse og give redskaber til at forklare, hvordan nye digitale løsninger virker i både det interne og det eksterne organisatoriske arbejde.«*

Sat en smule på spidsen har forskningen meget ofte overtaget den teknologiske »hype« lidt for ukritisk. I stedet for at undersøge, hvad der sker, når offentlige forvaltninger og institutioner rent faktisk digitaliseres, har den produceret en række ret abstrakte forestillinger om, hvordan disse kunne og burde gøres digitale. Med denne artikel vil vi gerne bidrage til den både danske og internationale dialog om, hvordan digitalisering har udviklet sig som offentligt styrings- og reformredskab. Hvis vi gerne vil forstå betydningen af dette område, er vi nødt til at se på de konkrete processer, forandringer og udfordringer, som indgår i implementeringen og styringen af digitaliseringsreformer. Det er dette, vi vil gøre i artiklens følgende afsnit.

### **En offentlig sektor i forandring: digitalisering som politisk område**

Den danske offentlige sektor har siden 1980'erne været præget af en række store moderniseringsprogrammer og -reformer. Disse har på afgørende vis været med til at forandre måden, hvorpå den offentlige forvaltning er organiseret, og herunder kontakten med borgere (Ejersbo og Greve 2014; Petersen



o.a., 2014). I 1983 lancerede Schlüter-regeringen således det første moderniseringsprogram (Ejersbo og Greve, 2014). Dette skete ikke mindst på baggrund af en vedvarende legitimitetskrisi i velfærdsstaten og indvarslede en række nye slagord for, hvordan den offentlige sektor skulle ledes: »samfundet skulle moderniseres med afsæt i den enkeltes ansvarsbevidsthed og vilje til at betrygge sin egen og sin families situation« (Petersen o.a., 2013, 115). En smule forsimplet betød dette indtoget af NPM i en dansk variant: »Moderniseringen [...] skulle bygge på kvalitet, effektivitet og produktivitet, som skulle virkeliggøres ved hjælp af selvregulerende mekanismer, konkurrencesystemer og decentralisering« (Petersen o.a., 2013, 116). Siden da har skiftende regeringer lanceret deres egne moderniseringsprogrammer og -reformer (se herom Ejersbo og Greve 2014). VK-regeringen, der kom til magten i 2001, lagde eksempelvis vægt på at forenkle den offentlige sektor og ønskede at sætte borgernes frie valg i centrum. Dette skulle gerne ske samtidig med nedbrydning af organisatoriske siloer og en kontinuerlig effektivisering af arbejdsgange.



**Borgeren forventes ikke blot at kunne tage ansvar for sin egen livssituation, men også tage ansvar for fordelingen af ansvar. Moderniseringen af den offentlige sektor er dermed på denne måde gået hånd i hånd med nye forventninger til borgerens rolle**

Disse forandringer i den offentlige sektor og forvaltning har også betydet, at der i dag stilles andre krav til borgeren end tidligere. Borgeren er over de sidste mange årtier i stigende grad blevet til en aktiv medspiller og medproducent af offentlige ydelser. Det forventes i dag, at borgeren ikke bare er en passiv modtager af offentlige ydelser, men aktiv og selvstændig. Borgeren skal tage ansvar for sig selv og yde noget til gengæld for offentlige service. Andersen og Pors (2014) har kaldt dette for fremkomsten af en »hyperansvarlig« borgerrolle. Borgeren forventes ikke blot at kunne tage ansvar for sin egen livssituation, men også tage ansvar for fordelingen af ansvar. Moderniseringen af den offentlige sektor er dermed på denne måde gået hånd i hånd med nye forventninger til borgerens rolle.

Digitalisering – eller »anvendelsen af EDB« – var allerede en del af det første moderniseringsprogram, der blev lanceret i 1983. På det tidspunkt hed det sig, at »[r]egeringen agter at øge effektiviteten gennem investeringer i ny teknologi, så arbejdstilrettelæggelsen inden for det offentlige modsvarer de nye krav og muligheder, som ikke mindst den nye edb-teknologi indebærer«. Allerede dengang blev brugen af ny teknologi anset for at være en hjørnesten i en mere effektiv offentlig sektor, og i stil med datidens reformambitioner blev EDB italesat som et vigtigt middel til at øge mål- og resultatstyring. I 1992 stod Finansministeriet (1992) i spidsen for den ambitiøse rapport, *Effektiv edb i staten*, som udråbte 1990'erne som det årti, hvor brugen af ny teknologi for alvor ville slå igennem. På dette tidspunkt begyndte der dog samtidig at ske

en række forandringer på det IT-politiske område. I 1994 lancerede EU den i eftertiden meget kendte og omtalte »Bangemann-rapport«. Denne rapport satte fokus på, hvordan et kommende *informationssamfund* ville vende op og ned på ellers vante forestillinger (Hjelholt og Schou, 2017). En række europæiske lande, herunder Danmark, formulerede deres egne nationale strategier om informationssamfundet i kølvandet på dette. I 1994 blev det IT-politiske område derfor samlet i Forskningsministeriet. De områder, som før havde været spredt ud på en række andre ministerier, blev dermed også lagt sammen. Den senere meget kendte rapport, *Info-samfundet år 2000* (også kendt som Dybkjær-Christensen-rapporten), var det første større strategiske udspil efter denne samling. Rapportens formål var at formulere en strategi for Danmarks kommende indtræden i informationssamfundet, og denne rammesætning påvirkede i høj grad det politiske arbejde på dette tidspunkt.

1990'erne var præget af både store ambitioner og en vis ængstelighed. Ifølge datidens politiske beskrivelser ville den nye informationsteknologi være med til at skabe »en revolution. En global kortslutning af tid, sted, personer og processer« (Forskningsministeriet, 1994, 7). Danmark var ifølge disse beskrivelser »midt i en vidensrevolution, der vil forandre vores måde at arbejde, kommunikere, forbruge og lære på. En forandring, der vil skubbe til de eksisterende magtstrukturer i vores samfund. Demokratiet udfordres, og dets rolle må diskuteres. Her har vi brug for nye politiske rum« (Forskningsministeriet, 1997, 3). På daværende tidspunkt blev informationssamfundet set som en først og fremmest *ekstern* dynamik, der påvirkede og delvist underminerede velfærdssamfundet. Dette var en fortælling om, at de politiske værdier skulle være i højsædet for arbejdet med ny teknologi. Disse værdier var særligt centreret omkring fri information og demokratisk deltagelse, understøttelse af de svageste grupper i samfundet, medindflydelse og en mere effektiv offentlig sektor. I datidens strategier blev det ofte gentaget, at brugen af nye teknologier skulle baseres på lighed og solidaritet. Informationsteknologien skulle ikke »presses ned over hovedet på nogen« (Forskningsministeriet, 1997, 9). Der var derfor også et stort fokus på ikke at skabe et såkaldt A- og B-hold. De effektiviserings- og målstyringsambitioner, der tidligere havde præget arbejdet med IT, forsvandt ikke helt i disse år. De blev dog kraftigt nedtonet til fordel for forestillinger om øget demokrati, deltagelse og en udbygning af velfærdssamfundet.

Mod slutningen af 1990'erne begyndte disse politiske initiativer og ambitioner dog at løbe ind i en række styringsproblemer. Ikke blot manglede der koordination på tværs af landet, der opstod også en række offentlige skandaler, hvor større IT-infrastrukturer fejlede spektakulært (Jæger og Pors, 2017; Schou og Hjelholt, 2018c). Offentlige systemer såsom »AMANDA« blev forsidestof, og der opstod et behov for nye styringsmetoder. Da der i 2001 skete et regeringskifte, hvor VK-regeringen overtog magten, betød dette også en omorganisering af det IT-politiske område. Der blev nedsat et nyt koordinerende udvalg (»Den Digitale Taskforce«), hvis formål var »at udvikle en fællesoffentlig digitaliseringsstrategi, som i modsætning til de tidligere nationale it-strategier

udelukkende beskæftigede sig med digitalisering af den offentlige sektor« (Jæger og Pors, 2017, 157). Den Digitale Taskforce bestod af en række ministerier, KL, Amdtsrådsforeningen samt Københavns og Frederiksberg Kommuner. Taskforcen skulle ved hjælp af en mere netværksbaseret styringsmodel koordinere indsatser langt mere systematisk og rigtigt end tidligere. Formanden var fra Finansministeriet og Taskforcen betød dermed også, at det nu var dette ministerie snarere end Forskningsministeriet, som primært tog hånd om digitalisering. Fra 2011 blev dette cementeret, idet Digitaliseringsstyrelsen (under ledelse af Finansministeriet) overtog det formelle ansvar for den digitaliseringspolitiske agenda. Styrelsen har siden da stået bag en række politiske og strategiske initiativer sammen med KL og Danske Regioner. Som Jæger og Pors har understreget, så har disse styringsforandringer også betydet et væsentligt skift i den politiske kurs. Med oprettelsen af *Den Digitale Taskforce* forsvandt mange af de tidligere politiske visioner om demokrati, deltagelse og fri information nemlig (Schou og Hjelholt, 2017, 2018c). I stedet kom der et klart fokus på den offentlige sektor, og digitalisering skulle være med til at skabe en mere fleksibel og innovativ forvaltning. Digitale teknologier skulle danne grundlag for vidtrækkende besparelser og optimering, og de skulle gøre det muligt at nedbryde organisatoriske siloer i den offentlige sektor. I takt med at digitale teknologier blev stadigt mere almindelige i samfundet, opstod der et politisk fokus på at bruge dem til effektivisering og optimering af den offentlige sektor.

De reformambitioner, der blev lanceret i starten af 00'erne, har på mange måder hængt ved siden da. Der er dog visse udviklinger, som er værd at holde sig for øje. Mens der med Den Digitale Taskforce (og senere Digitaliseringsstyrelsen) skete en centralisering af den politiske styring, så er der sket en gradvis decentralisering og funktionel differentiering af digitaliseringsdagsordenen over tid. Mange ministerier og kommuner har i dag særskilte strategier og ambitioner for, hvad digitalisering skal kunne for netop dem og deres områder. Derudover er der over de sidste år kommet et øget fokus på brugen af »data« igennem hele den offentlige sektor. Data skal ikke blot være tilgængelig og kunne bruges på tværs af forskellige myndigheder, den skal også gøre det muligt at skabe realtidsviden om borgere og bestemte grupper. Dette skal gøre det muligt at lave skræddersyede indsatser for borgere eller monitorere eksempelvis boligsociale områder gennem samkørsel af data (KL 2015). Som en del af Sammenhængsreformen blev det i 2018 annonceret, at »Regeringen vil udarbejde en strategi for brug af data på tværs af den offentlige sektor, så vi – inden for klare rammer – bliver bedre til at anvende data til at give borgere og virksomheder en mere sammenhængende og målrettet service« (Regeringen 2018, 18). Det er ligeledes annonceret, at der vil blive oprettet et Dataetisk råd, der skal tage hånd om dataetiske spørgsmål.

Den digitaliseringspolitiske agenda er altså stadig i fuld bevægelse, og der opstår til stadighed nye områder og potentialer, som skal indarbejdes og tænkes politisk.



## Forandringer i den borgerrettede kontakt

Årtiers fokus på digitalisering som et redskab med potentialer for ministerier, styrelser, kommuner og regioner har også haft vigtige implikationer for måden, hvorpå »systemet« kan (og skal) kommunikere med borgeren (Hjelholt og Schou, 2017). En af de forandringer, der måske har haft størst betydning, både for borgere og flere offentlige forvaltninger, har været udbredelsen af offentlige selvbetjeningsløsninger på tværs af en række serviceområder. I tråd med den udvikling der har præget en række andre styringsreformer i den offentlige sektor, er digitalisering også i stigende grad blevet baseret på et billede af borgeren som aktiv, samskabende og medvirkende. Borgeren forventes således at tage aktivt del i digitaliseringen af den offentlige sektor, idet de skal anvende en række nye platforme til at kommunikere med offentlige institutioner: »I dag er internettet blevet den primære indgang til den offentlige administration for langt de fleste. Borgere og virksomheder har fået en digital postkasse. Der er indført digital selvbetjening på over 100 sagsbehandlingsområder« (Regeringen o.a., 2016, 6). Særligt indførslen af NemID og Digital Post, som i november 2014 blev gjort obligatorisk ved lov (Folketinget 2012), har betydet, at borgere i dag forventes at kunne betjene sig selv digitalt. Hvor der før var papir, breve og besøg i diverse kommunale og offentlige myndigheder, er der nu hjemmesider og digitale løsninger. Borgeren skal kunne søge efter information på nettet, sende ansøgninger om enkeltydelser og læse og modtage post fra det offentlige online. Selvom det kan virke som en helt »naturlig« udvikling i forholdet mellem borger og stat, så er obligatorisk selvbetjening også et politisk projekt. Det handler både om økonomiske gevinster, bedre, mere enkel service og aktivering af den enkelte borger. Obligatorisk selvbetjening skal gøre den enkelte borger mere aktiv, selvhjulpne og selvstændig (Schou og Hjelholt 2018a): »Der er både livskvalitet og god samfundsøkonomi i at udbrede digitale velfærds løsninger, der giver frihed og gør den enkelte mere selvhjulpne« (Regeringen o.a., 2016, 29).



**Hvor der før var papir, breve og besøg i diverse kommunale og offentlige myndigheder, er der nu hjemmesider og digitale løsninger**

Disse ændringer har haft stor betydning for flere af de velfærdsprofessioner, der er i direkte kontakt med borgere. Ét eksempel er kommunale borgerservicecentre (Bhatti o.a., 2011; Pors 2015; Schou og Hjelholt 2018b). Borgerservicecentre var en vigtig del af strukturreformen i 2007, særligt i forhold til det dagværende ønske om at placere »borgeren i centrum« (Bhatti o.a., 2011). Disse kommunale centre skulle fungere som fælles indgange til den offentlige sektor. Gennem lettere sagsbehandling og administration skulle frontpersonale sørge for, at borgerens problemstillinger blev løst så hurtigt som muligt. Hvis ikke de kunne løse det på stedet, så skulle de hjælpe borgeren videre i systemet. Der var på mange måder tale om klassiske bureaukratiske interaktioner (Pors 2015), hvor frontmedarbejderen stod bag en skranke, og borgeren kom med administrative forespørgsler. I takt med at obligatoriske selvbetje-

ningsløsninger har vundet indpas, så har disse frontmedarbejderes arbejde dog ændret sig kraftigt. Mange af de opgaver, der tidligere blev varetaget i disse centre, skal nu løses via offentlige hjemmesider af borgeren selv. Dette har betydet, at frontmedarbejderens rolle skifter. Disse skal i stigende grad hjælpe borgere med at hjælpe sig selv; de skal gøre borgeren til sin egen »sagsbehandler« (Schou og Hjelholt 2018a, 518). Modsat tidligere interaktioner på tværs af en administration skranke sker disse vejledningssituationer ofte i åbne computermiljøer. Her skal frontmedarbejdere cirkulere, kigge borgerne over skulderen og hjælpe dem til at blive digitale (se kapitel 5, Hjelholt og Schou 2017). De skal på denne måde være med til at aktivere borgerens digitale potentialer og kompetencer.

Dette er blot ét eksempel på, hvordan digitalisering ændrer ved velfærdsprofessionerne. Der findes i dag en række studier af, hvordan velfærdsteknologi og digital selvbetjening er med til at forandre forholdene for velfærdsprofessionerne i en række andre felter (Bo Andersen o.a., 2018; La Cour o.a., 2017; Dahler o.a., 2018; Høybye-Mortensen og Ejbye-Ernst, 2018; Nickelsen, 2015). Det er svært at sige noget endegyldigt om, hvordan digitalisering og implementeringen af ny teknologier påvirker disse; men det står dog på mange måder klart, at ny teknologi *er* med til at ændre måden, hvorpå borgere og velfærdsprofessionelle interagerer. Ofte flyttes fokus fra forholdet mellem den enkelte borgers *behov* og den velfærdsprofessionelles *professionelle kompetencer* til et fokus på teknologien i sig selv. Frontpersonale bliver dem, der i sidste ende skal gøre borgeren i stand til at bruge teknologien, også selvom dette til tider ikke lader sig gøre. I stedet for blot at effektivisere eksisterende arbejdsgange forandrer digitalisering grundlæggende ved præmisserne for velfærdsarbejde og ledelse af borgere.

## Dilemmaer og problemstillinger i arbejdet med digitalisering

Vi har nu forsøgt at skitsere nogle af de forandringer, der er sket som følge af vidtrækkende digitaliseringsreformer i den danske offentlige sektor. Vi har vist, hvordan digitalisering har udviklet sig som politisk område, og peget på nogle af de ændringer, dette skaber for velfærdsprofessionelle. Det står på mange måder klart, at digitaliseringen af den danske offentlige sektor er et fortløbende politisk eksperiment. Da det ikke altid er klart, hvad digitalisering faktisk gør ved den offentlige forvaltning, er der løbende brug for politisk justering. I dette afsnit vil vi kigge på nogle af de dilemmaer og udfordringer, som digitalisering har været med til at skabe – særligt i en dansk kontekst. Vi vil her koncentrere os om tre sådanne dilemmaer, nemlig 1) forholdet mellem økonomiske gevinster og faktiske forbedringer, 2) eksklusion og nationale ambitioner og 3) teknologiske forhåbninger og egentlige forandringer. Disse tre dilemmaer er sandelig ikke de eneste, som præger digitaliseringen af den offentlige sektor. Vi kunne således også have fremhævet en række andre problemstillinger, såsom forholdet mellem »varme« og »kolde« hænder, velfærdsprofessionelles kompetencer samt etiske spørgsmål omkring privatliv og overvågning. Når vi har valgt netop disse tre dilemmaer, skyldes det, at de

berører kernen af nationale digitaliseringsambitioner. Det er derudover vigtigt at påpege, at disse dilemmaer ikke nødvendigvis er særegent danske (for internationale diskussioner se Chadwick 2006 eller Hughes 2018). Det er dog vores argument, at disse kommer til udtryk på specifikke måder i netop denne kontekst.

### **Økonomiske gevinster og forbedringer**

Digitalisering er til stadighed blevet set som et vigtigt effektiviseringsprojekt, der handler om at skabe bedre og mere velfærd for færre penge. Dette skal ske dels ved at automatisere rutineopgaver og dels ved at lette kommunikationen – både internt i den offentlige sektor og til borgere. Under behandlingen af Loven om Digital Post, der skulle gøre kommunikation med den offentlige sektor til udgangspunktet for alle, sagde daværende finansminister Bjarne Corydon således direkte, at: »Digitaliseringen af kommunikationen mellem borgerne og den offentlige sektor handler jo først og fremmest om at spare penge, men samtidig jo også om at give en god og mere fleksibel service, end tilfældet har været hidtil. Derfor er digitaliseringen af den offentlige sektor for mig en bunden opgave.« Det forbliver imidlertid mere usikkert, hvorvidt implementeringen af store offentlige systemer rent faktisk giver de gevinster, der loves. I 2016 kunne Rigsrevisionen således berette, at de store besparelser, der var forventet ved implementeringen af Digital Post, virkede usandsynlige: »Rigsrevisionens gennemgang viser, at de statslige bevillinger kun er blevet reduceret med ca. 48 mio. kr. i 2015, hvilket svarer til ca. 1/5 af det beregnede potentiale på 244 mio. kr. på statens område« (Rigsrevisionen 2016, 2). Problemet i denne henseende angår ikke kun de måder, hvorpå effektiviseringspotentialer udregnes; det handler også om, hvordan man efterfølgende måler effekten af nye teknologier. Teknologier ændrer nemlig ikke blot ved en enkelt del af forvaltningens organisering og ledelse – den er med til at påvirke alle dele af organisationen. Ofte opstår der uventede arbejdspraksisser, komplikationer eller brugsmønstre, som er svære at beregne på forhånd. Et af de dilemmaer, der opstår, er således mellem den nærmest uendelige tro på digitaliseringens effektiviseringspotentialer og så dens faktiske besparelser. Det viser sig ofte svært at nå de målsætninger, der sættes. Dette dilemma åbner for en række vigtige politiske såvel som styringsmæssige diskussioner. Bør der fra politisk hold tænkes i nye måder at udregne og opgøre de økonomiske gevinster ved nye platforme på? Bør der inddrages andre faktorer som succeskriterier?



**Et af de dilemmaer, der opstår, er således mellem den nærmest uendelige tro på digitaliseringens effektiviseringspotentialer og så dens faktiske besparelser. Det viser sig ofte svært at nå de målsætninger, der sættes**

### **Eksklusion og nationale ambitioner**

Digitaliseringen af den danske offentlige sektor er som nævnt i stigende grad blevet baseret på obligatoriske selvbetjeningsløsninger (Regeringen o.a.,

2016, 13). Det betyder, at borgere ikke bare kan, men *skal* kunne betjene sig selv gennem selvbetjeningsløsninger. Jo mere udbredt sådanne obligatoriske løsninger bliver, des større bliver problemet dog også for de borgere, der ikke kan, vil eller har mulighed for at anvende dem. Tidligere studier viser, at selvom langt størstedelen af danskerne anvender digitale løsninger, er der forskellige grupper, som bliver hægtet af (Schou og Pors 2018). Allerede udsatte borgere, såsom hjemløse, misbrugere, ensomme, fattige og sygdomsramte, er ofte dem, der ikke kan anvende nye digitale teknologier. Selvom disse grupper kan fritages for digitale selvbetjeningsløsninger og digital kommunikation, sker dette ikke altid i praksis. Udsatte borgere, som er de primære brugere af offentlige systemer, risikerer at modtage digital kommunikation, de ikke kan svare på. I sidste ende kan de dermed miste deres velfærdsydelser (Schou og Pors, 2018) og blive yderligere ekskluderet. Digitale selvbetjeningsløsninger risikerer dermed at blive endnu en barriere for grupper af borgere, som allerede er på kanten af velfærdssystemet. Digital eksklusion reproducerer ikke bare eksisterende former for stratificering, men gør kløfterne endnu dybere. Der opstår dermed et dilemma mellem de store nationale ambitioner, der knyttes til obligatorisk selvbetjening, og så de nye eksklusionsmønstre, dette er med til at skabe. Der arbejdes i øjeblikket, både i de enkelte kommuner og nationalt, med inklusionsinitiativer, som har til formål at øge digital inklusion. Digitaliseringsstyrelsen oprettede i foråret 2015 et *Netværk for digital inklusion*, hvis »formål [er] at understøtte og forbedre indsatsen overfor de målgrupper, der fortsat har behov for hjælp til at kommunikere digitalt med det offentlige« (Digitaliseringsstyrelsen, 2019). Derudover er der i kommunalt regi, og særligt som en del af borgerservicecentre (Pors, 2015), en række indsatser omkring denne problemstilling, såsom *udkørende* borgerservice, der hjælper borgere i deres hverdagsmiljø (Schou og Hjelholt, 2018b). På nuværende tidspunkt fremstår det dog stadig uklart, hvilken effekt disse indsatser har. Igangværende inklusionsinitiativer bygger ofte på en grundantagelse om, at inklusion betyder integration i de standardiserede systemer. Spørgsmålet er imidlertid, om dette er den eneste (og bedste) tilgang. Måske er der brug for en mere differentieret tilgang til interaktionen med borgere, der tillader forskellige kanaler til forskellige behov og grupper. Problemet ved dette er imidlertid, at det udfordrer de økonomiske »stordriftsfordele«, som er ved standardiserede nationale infrastrukturer.

### **Teknologiske forhåbning og forandringer**

Et tredje dilemma, der til stadighed præger den digitaliseringspolitiske dagsorden, er forholdet mellem teknologiske forhåbninger – det vil sige den hype, der knytter sig til nye teknologier – og så de forandringer, der rent faktisk sker i den offentlige sektor. Store private interesseorganisationer og firmaer forsøger til stadighed at sælge forestillingen om, at netop deres teknologi vil være med til at revolutionere den offentlige sektor. Hvad end dette gælder artificial intelligence (AI), machine learning, robotter, big data eller automatisering, så er der meget ofte et stort spænd mellem forhåbningen til teknologien og de faktiske forandringer, der sker i den offentlige forvaltning. Dette handler

ikke nødvendigvis om, at forvaltningen er mindre moden eller innovativ end den private sektor; det handler mere om, at teknologien ofte er langt fra så færdig og leveringsdygtig, som den fremstår og bliver præsenteret. En del af dilemmaet er, at der bruges store summer penge på at udvikle og opdyrke nye innovative løsninger i en endeløs jagt på den næste trend. Der er en risiko for, at de politiske ambitioner bliver drevet af teknologierne snarere end de faktiske behov og udfordringer, som den offentlige sektor står over for. Disse problemstillinger blev senest tydeliggjort i 2018, da KL udgav en kortlægning, der skulle sætte fokus på »velfærdsudvikling gennem ny teknologi«. Rapporten, der var udarbejdet af konsulentfirmaet DareDisrupt, blev efterfølgende stærkt kritiseret for at viderebringe både etisk uforsvarlige og realitetsløse forslag (Andersen 2018). Dét, rapporten solgte, var med andre ord, mere varm luft og vidtløftige idéer end konkrete reformtiltag og velafprøvede løsninger.

## Digitalisering som konkrete forandringer

Vi har i denne artikel forsøgt at give et bredt overblik over udviklingen af digitaliseringsreformer i den danske offentlige sektor. Med fokus på de skiftende politiske ambitioner har vi forsøgt at undersøge, hvordan og på hvilke måder digitalisering har været med til at ændre den danske offentlige sektor. Vi har koblet disse beskrivelser til samtidige politologiske diskussioner, særligt om NPM og dets aftagere, og reflekteret over nogle af de dilemmaer, der er opstået på baggrund af de sidste årtiers politiske kurs. I vores øjne peger artiklen på tre vigtige forhold, der har præget – og til stadighed former – arbejdet med digitaliseringen af den danske offentlige sektor. For det første viser den, hvordan digitaliseringsreformer har været præget af både kontinuitet og forandring. Idealer om, hvad digitalisering skal være har ændret sig gradvist over tid. Fra effektivisering i 1980'erne over demokrati og deltagelse i 1990'erne og tilbage til effektivisering i 2000'erne. Det lader samtidig til, at der har været en tiltagende stiafhængighed fra særligt 2000'erne: siden da har mange af de politiske visioner nemlig været inkrementelle snarere end radikale. Nyere ambitioner om at bruge data i det offentlige er således i høj grad bygget på de idéer, der ellers præger det digitaliseringspolitiske dagsorden. Denne stiafhængighed giver dog også en form for indbygget blindhed. For det andet peger artiklen nemlig på, hvordan der er sket en gradvis afpolitisering af digitalisering over tid. Mens der i 1990'erne var en politisk kamp om dette område, så er der sket en neutralisering af, hvad digitalisering er og skal kunne. Det fremstår i dag selvfølgelig, at nye teknologier skal bruges til økonomiske gevinster. Som denne artikel viser, så har tingene dog været anderledes tidligere – og kan også blive det igen. For det tredje viser artiklen, at de politiske ambitioner, der har været knyttet til digitalisering, har lagt sig op ad andre reformer og styringsparadigmer. I tråd med andre forskere, såsom Pollitt (2016, 2011) samt Ejersbo og Greve (Ejersbo og Greve, 2017; Greve og Ejersbo 2016), er vi derfor også skeptiske over for idéen om, at NPM er uddødt til fordel for eksempelvis DEG. Vi ser i stedet en række kombinationer, hvor tidligere styringslogikker blandes med nye ambitioner. Modsat forestillingen om et mere eller mindre fuldstændigt skift fra NPM til DEG fremstår digitaliseringsre-



formerne i Danmark mere som en blanding af både gamle og nye styringsformer. Særligt siden begyndelsen af 2000'erne har digitalisering været med til at skubbe idéer om effektivisering, markedsliggørelse og optimering, der typisk har været knyttet til NPM. Mange af de ideer om IT, som blev lanceret som en del af moderniseringsprogrammerne i 1980'erne, holder faktisk ved i dag. Et måske lidt overset element i denne udvikling er forholdet til borgeren. Vi har vist, hvordan forestillinger om den aktive og selvstændige borger er blevet intensiveret gennem digitalisering. Digitale selvbetjeningsløsninger har været en måde at generalisere kravet om selvstændighed og aktivitet på tværs af den offentlige sektor på. For mange borgere er dette med til at øge serviceniveauet og kvaliteten, men det ændrer også ved relationen mellem borgere og velfærdsprofessionelle. Billedet fremstår derfor langt mere broget end som så.



**Mens der i 1990'erne var en politisk kamp om dette område, så er der sket en neutralisering af, hvad digitalisering er og skal kunne. Det fremstår i dag selvfølgeligt, at nye teknologier skal bruges til økonomiske gevinster**

Der er intet, der peger på, at digitaliseringsreformer forsvinder i den nærmeste fremtid. Tværtimod synes fremtiden blot at blive mere og mere digital. Forvaltningsforskningen har i denne sammenhæng en vigtig rolle. Den kan ikke blot være med til at pege på ligheder og forskelle mellem forskellige lande, men også hjælpe med at lære fra historien. Dette kræver dog, at vi lægger mere eller mindre abstrakte forestillinger om digitalisering til side og i stedet tager fat på de egentlige forandringer, der finder sted. Der er langt fra selvfølgeligt, at digitaliseringsreformer bliver en succes: tværtimod er det vigtigt, at vi bliver ved med at have en dialog om de muligheder og styringsdilemmaer, som sådanne reformambitioner skaber. Kun derigennem kan vi være med til at sikre, at Danmark også fremadrettet bliver ved med at være en digital frontløber.

## Referencer

- Andersen, Lotte Bøgh, Carsten Greve, Kurt Klaudi Klausen og Jacob Torfing (2017), *Offentlige Styringsparadigmer: Konkurrence Og Sameksistens*, København: Djøf Forlag.
- Andersen, Niels Åkerstrøm og Justine Grønæk Pors (2014), *Velfærdsledelse: Mellem Styring Og Potentialisering*, København: Hans Reitzels Forlag.
- Andersen, Tania (2018), »Professor: Fremtidsanalyse Fra Kommunerne Taler Til 'Bullshit-Bæltet'« *Version2*.
- Bhatti, Yosef, Asmus Leth Olsen og Lene Holm Pedersen (2011), »Keeping the Lights on: Citizen Service Centers in Municipal Amalgamations«, *Administration in Social Work*, 35(1): 3-19.
- Bo Andersen, Lars, Peter Danholt, og Peter Lauritsen (2018), »Digitization and the Distance between Case Managers and Placed Children in Teledialogue«, *STS Encounters*, 10(2): 37-64.
- Busch, Peter André og Helle Zinner Henriksen (2018), »Digital Discretion: A Systematic Literature Review of ICT and Street-Level Discretion«, *Information Polity*, 23(1): 3-28.
- Chadwick, Andrew (2006), *Internet Politics: States, Citizens, and New Communication Technologies*, Oxford: Oxford University Press.
- La Cour, Anders, Holger Højlund, og Susanne Boch Waldorff, red. (2017), *Når teknologier holder mere, end de lover: kritiske perspektiver på ledelse af velfærd*, Frederiksberg: Samfundslitteratur.



- Dahler, Anne Marie, Lis Holm Petersen og Pernille Tanggaard Andersen (2018), »Implementing Welfare Technologies On Wash Toilets and Self-Reliant Citizens Technologies«, *STS Encounters*, 10(2.4): 65-94.
- Digitaliseringsstyrelsen (2019), »Netværk for Digital Inklusion«, hentet 11. januar, 2019 (<https://digst.dk/digital-service/digital-inklusion/netvaerk-for-digital-inklusion/>).
- Dunleavy, P., H. Margetts, S. Bastow og J. Tinkler (2006), *Digital Era Governance: IT Corporations, the State, and E-Government*, Oxford: Oxford University Press.
- Ejersbo, Niels og Carsten Greve (2017), »Digital Era Governance Reform and Accountability: The Case of Denmark«, i T. Christensen og P. Lægreid, *The Routledge Handbook to Accountability and Welfare State Reforms in Europe*, London: Routledge, pp. 267-79.
- Ejersbo, Niels og Carsten Greve (2014), *Moderniseringen Af Den Offentlige Sektor*, København: Akademisk Forlag.
- Finansministeriet (1992), *Effektiv EDB i Staten: Rapport Fra Det EDB-Politiske Udvalg Om Statens Brug Af Informationsteknologi i 90'erne*, København: Finansministeriet.
- Folketinget (2012), *Lov Om Offentlig Digital Post*, Folketingstidende C.
- Forskningsministeriet (1997), *Autoriteter Står for Fald: IT Politisk Redegørelse Til Folketinget*, København: Forskningsministeriet.
- Forskningsministeriet (1994), *Info-Samfundet År 2000: Rapport Fra Udvalget Om Informationssamfundet År 2000*, København: Forskningsministeriet.
- Fountain, Jane E. (2001), *Building the Virtual State: Information Technology and Institutional Change*, Washington: Brookings Institution Press.
- Greve, Bent (2017), *Technology and the Future of Work: The Impact on Labour Markets and Welfare States*, Cheltenham: Edward Elgar.
- Greve, Carsten (2007), »Public Management Reform in Denmark«, *Public Management Review*, 8(1): 161-69.
- Greve, Carsten og Niels Ejersbo (2016), »Denmark: Towards the Neo-Weberian State in the Digital Era«, i G. Hammerschmid, S. Van de Walle, R. Andrews og P. Bezze Public, *Administration Reforms in Europe: The View from the Top*, Cheltenham: Edward Elgar, pp. 119-28.
- Hall, Patrik (2008), »Throwing Discourses in the Garbage Can: The Case of Swedish ICT Policy«, *Critical Policy Studies*, 2(1): 25-44.
- Henman, Paul (2010), *Governing Electronically: E-Government and the Reconfiguration of Public Administration, Policy and Power*, Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Henman, Paul (2012), »The Power of E-Government: Technical, Discursive, Human«, *Politik*, 5(13): 5-13.
- Hjelholt, Morten og Jannick Schou (2017), *Den Digitale Borger*, København: Hans Reitzels Forlag.
- Hood, Christopher og Helen Margetts (2010), »Cyber-Bureaucracy: If Information Technology Is so Central to Public Administration, Why Is It so Ghetto-Ized?«, i J. Pierre og P. W. Ingraham, *Comparative Administration Change: Lessons Learned*, Quebec: McGill-Queen's University Press, pp. 114-35.
- Høybye-Mortensen, Matilde og Peter Ejbye-Ernst (2018), »The Long Road to Data-Driven Decision-Making: How Do Casework Registrations Become Management Information?«, *STS Encounters*, 10(2.2): 7-36.
- Hughes, Owen E. (2018), *Public Management and Administration*, 5. udgave, London: Palgrave Macmillan.
- Jæger, Birgit og Karl Löfgren (2010), »The History of the Future: Changes in Danish E-Government Strategies 1994-2010«, *Information Polity*, 15(4): 253-69.
- Jæger, Birgit og Anja Svejgaard Pors (2017), »Ledelse Af Digitalisering – Fra Projekt Til Præmis.« i P. Aagaard og A. Agger, *Ledelse i politisk styrede organisationer*, København: Hans Reitzels Forlag, pp. 145-70.
- KL. (2015), *Guide til boligsocial monitorering*, København: KL.
- Margetts, Helen (2009), »Public Management Change and E-Government: The Emergence of Digital Era Governance«. i A. Chadwick og P. Howard, red., *Routledge Handbook of Internet Politics*, London: Routledge pp. 114-28.
- Margetts, Helen og Patrick Dunleavy (2013), »The Second Wave of Digital-Era Governance: A Quasi-Paradigm for Government on the Web«, *Philosophical Transactions of the Royal Society*, A 371(20120382): 1-17.
- Meijer, Albert, Manuel Pedro, Rodríguez Bolívar, og J. Ramon Gil-garcia (2018), »From E-Government to Digital Era Governance and Beyond: Lessons from 15 Years of Research into Information and Communications Technology in the Public Sector«, *Journal of Public Administration and Theory*, pp. 1-6.
- Nickelsen, Niels Christian Mossfeldt (2015), »Velfærdsteknologier i den offentlige sektor: et sociomaterielt studie af spiserobotter i handikappede«, *Public Governance Research*, 1: 60-75.
- Petersen, Jørn Henrik, Klaus Petersen, og Niels Finn Christiansen, red. (2014), *Hvor glider vi hen? Dansk velfærdshistorie, Bind 6, 1993-2014*, Odense: Syddansk Universitetsforlag.
- Petersen, Jørn Henrik, Klaus Petersen og Niels Finn Christiansen, red. (2013), *Velfærdsstaten i Tidehverv: Dansk velfærdshistorie, Bind 5, 1973-1993*, Odense: Syddansk Universitetsforlag.
- Pollitt, Christopher (2011), »Mainstreaming Technological Change in the Study of Public Management«, *Public Policy and Administration*, 26(4): 377-97.
- Pollitt, Christopher (2016), »Managerialism Redux?«, *Financial Accountability and Management*, 32(4): 429-47.
- Pollitt, Christopher og Geert Bouckaert (2017), *Public Management Reform: A Comparative Analysis: Into The Age of Austerity*, Oxford: Oxford University Press.
- Pors, Anja Svejgaard (2015), »Becoming Digital – Passages to Service in the Digitized Bureaucracy«, *Journal of Organizational Ethnography*, 4(2): 177-92.
- Regeringen (2018), *Digital service i verdensklasse*, København: Regeringen.

- Regeringen, KL, og Danske Regioner (2016), *Et stærkere og mere trygt digitalt samfund: Den Fællesoffentlige Digitaliseringsstrategi 2016-2020*, København: Digitaliseringsstyrelsen.
- Rigsrevisionen (2016), *Beretning Til Statsrevisorerne Om Besparelspotentialet Ved Obligatorisk Digital Post På ca. 1 Mia. Kr. Om Året*.
- Schou, Jannick (2018), *Remaking Citizenship: Welfare Reform and Public Sector Digitalization*, København: IT University of Copenhagen (ITU-DS; No. 151).
- Schou, Jannick og Morten Hjelholt (2018a), »Digital Citizenship and Neoliberalization: Governing Digital Citizens in Denmark«, *Citizenship Studies*, 22(5): 507-22.
- Schou, Jannick og Morten Hjelholt (2018b), »Digital State Spaces: State Rescaling and Advanced Digitalization«, *Territory, Politics, Governance*, 1-17.
- Schou, Jannick og Morten Hjelholt (2018c), *Digitalization and Public Sector Transformations*, Cham, Switzerland: Palgrave Macmillan.
- Schou, Jannick og Morten Hjelholt (2017), »Digitalizing the Welfare State: Citizenship Discourses in Danish Digitalization Strategies from 2002 to 2015«, *Critical Policy Studies*.
- Schou, Jannick og Anja Svejgaard Pors (2018), »Digital by Default? A Qualitative Study of Exclusion in Digitalised Welfare«, *Social Policy & Administration*, 1-14.
- West, Darrell M. (2005), *Digital Government: Technology and Public Sector Performance*, Princeton: Princeton University Press.

# I rationalitetens navn. En analyse af reformerne af den danske skatteforvaltning

Temanummer: Den danske offentlige forvaltning i forandring

*I 2005 blev der i Folketinget truffet beslutning om meget store og vidtrækkende reformer af den danske skatteforvaltning. Forventningerne var, at man ved centralisering, samling og digitalisering af skatteforvaltningen kunne indkræve skatterne med 25-40 procent færre medarbejdere i skatteforvaltningen. Forventningen var også, at reformerne ville være fuldt implementeret allerede ved udgangen af 2009.*

*Sådan gik det ikke. I denne artikel ser vi nærmere på beslutningerne, kvaliteten af det analytiske grundlag, de baserede sig på, samt de efterfølgende problemer med at få implementeret de store reformer. Teoretisk holder vi forløbet op imod de anbefalinger til en fornuftig reformtilgang, som kan udledes af en årtier lang politologisk forskning i reformer af den offentlige forvaltning.*

## Illusioner og opportunisme i reformprocesser

Den danske skatteforvaltning var frem til første halvdel af 00'erne, som mange andre organisationer, vokset ved knopskydning og enkeltstående reformer og tiltag uden nogen bagvedliggende masterplan eller rationelt design. Kommunerne spillede en ikke ubetydelig rolle i skatteforvaltningen, hvilket afspejlede, at de kommunale skatter i en fjern fortid var højere end de statslige skatter. Det var også historisk betinget, at der var et betydeligt indslag af lægfolk i den danske skatteforvaltning.

Denne historisk betingede struktur blev der gjort op med, da reformatorerne i første halvdel af 00'erne tog fat på at omkalfatre den danske skatteforvaltning. Målet var en rationel skatteforvaltning, der skulle være blandt de bedste og mest effektive i verden. Det skulle være en skatteforvaltning, der kunne drives med 25-40 procent lavere omkostninger end før reformerne, og hele omstillingen kunne være klaret i løbet af ganske få år.

De centrale midler til at indfri de ambitiøse mål var en fusion af den statslige og kommunale skatteforvaltning, en samling af al inddrivelse af gæld til det offentlige, en omfattende digitalisering af skatteforvaltningen og, sideløbende hermed, en meget stor reform og reorganisering af ejendomsvurderingssystemet.

De store reformer førte imidlertid ikke til verdens bedste og billigste skatteforvaltning. Rationaliseret blev der ganske vist, og digitaliseringen af skattefastsættelsen af almindelig lønmodtagerindkomst blev også videreudviklet nogenlunde som planlagt. Men galt gik det med inddrivelsen af den offentlige gæld, ejendomsvurderingerne samt den generelle tillid til skattevæsenet.

**JØRGEN GRØNNEGÅRD  
CHRISTENSEN**

Professor emeritus,  
Institut for Statskundskab,  
Aarhus Universitet,  
jgc@ps.au.dk

**PETER BJERRE  
MORTENSEN**

Professor,  
Institut for Statskundskab,  
Aarhus Universitet,  
peter@ps.au.dk

I dag, mere end ti år efter de store reformer, kæmper man stadig hårdt med at rette op på skaderne.

I denne artikel giver vi en nødvendigvis kortfattet analyse af, hvorfor det gik, som det gjorde. Vores afsæt er den klassiske, men af praktikere og rådgivere oversete forvaltningslitteratur om den rationelle versus begrænset rationelle reformtilgang. De store reformatorer af skattevæsenet led nemlig under de samme rationelle fantasier, som fra tid til anden har skabt unødvendige tab og problemer i den offentlige sektor i Danmark såvel som i en række andre lande. Men de fantasier er ofte holdt i ave af andre kræfter, og det centrale spørgsmål er, hvordan de kunne få så frit løb, som de vitterligt gjorde i den danske skatteforvaltning. Artiklen bygger på bogen *Overmod og afmagt. Historien om Det nye SKAT*, der for nyligt er udgivet af forfatterne. Vi henviser til bogen for den fulde historie, som den tegner sig på de offentligt tilgængelige kilder, som vi har kunnet bruge.

Vi har således et tredobbelt sigte med artiklen. For det første slår vi et slag for klassiske teorier om begrænset rationel beslutningsadfærd. For det andet viser vi, hvordan mændene bag moderniseringen af skatteforvaltningen arbejdede inden for en tankemodel præget af rationelle illusioner kombineret med en pæn dosis opportunisme. For det tredje præsenterer vi et sammendrag af vores casestudie af den stort anlagte forvaltningsreform, som reorganiseringen af skatteforvaltningen var lagt op til at være.

## Den rationelle versus den begrænset rationelle reformtilgang

I en klassisk artikel fra 1959, »The Science of Muddling Through«, diskuterer den amerikanske politolog Charles Lindblom to beslutningsmetoder op imod hinanden. Den ene er den såkaldt *rationelle beslutningsmetode*, der er kendetegnet ved, at beslutningstagerne først afklarer deres værdier og de mål, de gerne vil opnå. Derefter gennemføres middel-målanalyser, hvor det afklares, hvilke midler der bedst fører til målopfyldelse, og det bliver så det middel, den reform, der vælges (Lindblom, 1959: 81). Analyserne er kendetegnet ved at være omfattende, og beslutningsgrundlaget er et, der tager alle relevante faktorer i betragtning.

Lindbloms karakteristik af den rationelle beslutningsmetode er hård. Det er en metode, skriver han, der kan beskrives, men ikke praktiseres. Det skyldes først og fremmest dens manglende realisme, når det gælder beslutningstagerens ressourcer og kognitive begrænsninger:

*»It assumes intellectual capacities and sources of information that men simply do not possess, and it is even more absurd as an approach to policy when the time and money that can be allocated to a policy problem is limited, as is always the case« (Lindblom, 1959: 80).*

Over for denne beslutningsmetode opstiller Lindblom den *begrænset rationelle beslutningsmetode*, som netop tager højde for beslutningstagerens begrænsede ressourcer og kognitive kapacitet. Det er en metode, hvor behovet

for information og omfattende analyser er væsentlig reduceret, fordi man tager afsæt i den eksisterende politik og struktur og primært sigter på at opnå marginale forbedringer i forhold til udgangspunktet. Ud over at denne fremgangsmåde faktisk gør det muligt for politikere og rådgivere at have en vis indsigt i reformkonsekvenserne, er det også en metode, der gør det muligt at justere kursen hen ad vejen, efterhånden som der måtte opstå implementeringsproblemer:

*»A wise policy-maker consequently expects that his policies will achieve only part of what he hopes and at the same time will produce unanticipated consequences he would have preferred to avoid. If he proceeds through a succession of incremental changes, he avoids serious lasting mistakes in several ways« (Lindblom, 1959: 86).*

Det paradoksale er imidlertid, hvilket allerede Lindblom fremhævede, at den såkaldt rationelle metode næsten undtagelsesvis fremhæves som den tilstræbelsesværdige måde at træffe beslutninger på. Det gælder tilsyneladende stadig i dag, på trods af at en række fremtrædende politologer og økonomer har påpeget netop det skisma mellem på den ene side en reformtilgang, der fremhæves som den ideelle, men som er fuldstændig inkompatibel med virkeligheden, og på den anden side en inkrementel reformtilgang, der er både fornuftig og resultatorienteret, men som stigmatiseres som uambitiøs. Det var blandt andet et gennemgående tema i den amerikanske forvaltningsforsker og budgetekspert Aaron Wildavskys livslange kritik af de rationelle illusioner, der ifølge ham modarbejdede en fornuftig, økonomisk mådeholden og robust udvikling af den offentlige sektor (Mortensen og Serritzlew, 2012).



**på trods af at en række fremtrædende politologer og økonomer har påpeget netop det skisma mellem på den ene side en reformtilgang, der fremhæves som den ideelle, men som er fuldstændig inkompatibel med virkeligheden, og på den anden side en inkrementel reformtilgang, der er både fornuftig og resultatorienteret, men som stigmatiseres som uambitiøs**

En tilsvarende kritik kan udledes fra Nobelprismodtageren Elinor Ostroms arbejde med, hvordan organisationer fungerer, og hvordan traditionelle og velfungerende systemer i udviklingslande kan ødelægges af radikale forandringer initieret af velmenende, men ignorante donorer (se eks. Ostrom m.fl., 1999). Kritikken af den manglende realisme i den rationelle beslutningsmetode genfindes også hos andre Nobelprismodtagere i økonomi (Simon, 1945; Kahneman, 2011). Senest har sociologen Amitai Etzioni (2014) skrevet en artikel om »Humble Decision-Making Theory«, hvor udgangspunktet for enhver reform ifølge ham bør være en erkendelse af, at alle beslutninger er eksperimentelle i den forstand, at beslutningstagerne kan tage fejl:



*»Actors would benefit if they assume that whatever decisions they render – especially first ones – are wrong and will have to be revised, most likely several times. [...] This first and most important rule of humble decision-making – that one should go to great length to structure decisions such that they are reversible or easily modified – may at first seem easy to heed. However, it runs against much of American culture and public life« (Etzioni, 2014: 612-3).*

Den sidste sætning i citatet fra Etzioni gælder formodentlig også i dansk politik og forvaltning, hvor store reformatorer kan have behov for at udvise handlekraft og hurtige resultater. I hvert fald vækker det genkendelse i forhold til lancering, design og implementering af de store skattereformer i 00'erne. Her var ikke brug for en ydmyg tilgang, for, som vi viser nedenfor, var man tilsyneladende fuldstændig overbevist om, at man havde udtænkt den rationelle og optimale løsning. At det i praksis ikke havde det fjerneste med den rationelle beslutningsmetode at gøre, er en anden ting. Det fremstod sådan og var dermed på linje med en anden klassisk artikel, nemlig March og Olsens (1983) artikel om den officielle reformretorik i politik og forvaltning:

*»The rhetoric of administration proclaims that explicit, comprehensive planning of administrative structures is possible and necessary, that piecemeal change creates chaos« (March og Olsen, 1983: 282).*

Det har været diskuteret, om den begrænset rationelle reformtilgang er lig stabilitet og uforanderlighed. Til det er svaret tværtimod, idet det er den tilgang, der alt andet lige har størst sandsynlighed for at føre til reelle forandringer og ikke mindst forbedringer. Denne alt andet lige-betragtning har imidlertid også været diskuteret som et spørgsmål om, hvorvidt Lindbloms begrænset rationelle metode skal ses som en universel anbefaling. Konkret er det blevet hævdet, at Lindbloms metode kun kan anbefales, hvis: 1) resultaterne af den nuværende politik er grundlæggende tilfredsstillende, 2) der er høj grad af kontinuitet i problemomgivelserne, og 3) der er en høj grad af kontinuitet i midlerne til at håndtere problemerne (Dror, 1964: 154).

Lindbloms (1964) svar var, at det var relevante spørgsmål at rejse, men at de tre betingelser er opfyldt på langt de fleste politikområder. Det gjaldt også den danske skatteforvaltning i 00'erne, hvor der ganske vist, som vist nedenfor, var ting, der kunne være bedre, men det var ikke en forvaltning, der var ramt af store problemer og eksogene chok.

## Heroiske beslutninger

Der var ikke meget »muddling through« i beslutningen om at fusionere den statslige og den kommunale skatteforvaltning pr. 1. november 2005. Nøjagtigt det samme gjaldt beslutningen om pr. samme dato at samle inddrivelsen af alle offentlige fordringer i Skatteministeriet. Den opgave havde indtil da været løst af kommunerne, politiet, Finansministeriet og ToldSkat, datidens SKAT.



Beslutningerne var en del af den store strukturreform. Det handlede om meget mere end at bygge en helt ny skatteforvaltning op. Amterne skulle væk og erstattes af regioner. Gymnasierne skulle være selvejende i statens regi. Kommunerne overtog amternes hidtidige opgaver på det sociale område og størstedelen af den miljøforvaltning, som amterne havde taget sig af. Samtidig blev antallet af kommuner kogt ind til 98. Heller ikke den store reform, hvori den nye skatteforvaltning var indbagt, havde meget »muddling through« over sig. Den var snarere resultatet af store mænds heroiske indsats i en konstellation, som muliggjorde, at man på et tidspunkt i 00'erne ikke bare tænkte, men også handlede stort (Christiansen og Klitgaard, 2008).

I den store sammenhæng var reformen af skatteforvaltningen således kun en lillebitte brik. Sammenlignet med sundhed og sygehuse, miljø og gymnasier samt ikke at forglemme spørgsmålet om, hvor de nye kommunegrænser skulle gå, var skatteforvaltningens organisation snarere et spørgsmål om forvaltningsteknik end »high politics«. Det handlede, gentog man igen og igen, om at skabe en rationel organisering af opkrævningen af skatter og afgifter og på tilsvarende vis at skabe en effektiv organisering af inddrivelsen af offentlige fordringer. I rationalitetsforestillingen lå, at det skulle være en stramt organiseret forvaltning i statens regi, der for det første kunne løse opgaven med væsentligt lavere omkostninger og væsentligt færre ansatte, og som for det andet kunne sikre en højere grad af ensartethed i behandlingen af borgere, selskaber og små og store virksomheder.

## En rationel og moderne forvaltning

Tanken om en mere rationel skatteforvaltning, hvor alle opgaver var samlet hos én statslig myndighed, har en lang forhistorie. Der lå i Skatteministeriets og Finansministeriets arkiver flere gamle betænkninger og rapporter, som havde foreslået en sådan reorganisering. Om de blev gravet frem, da lejligheden til reform bød sig, er uvist. Det er ikke usandsynligt, at drømmen om den rationelle skatteforvaltning var så fast en del af den institutionelle bevidsthed, at man ikke behøvede at finde de gamle dokumenter frem fra arkivet for at fremmane, hvordan det ideelt burde være. Faktum er i hvert fald, at den daværende VK-regering, da den lancerede kommunalreformen i foråret 2004, også bebudede en fusion af de kommunale og den statslige skatteforvaltning. Den bebudede samtidig centralisering af inddrivelsen hos Skatteministeriet. Endelig annoncerede den, at mens den store strukturreform først skulle træde i kraft 1. januar 2007, så skulle reformen af skatteforvaltningerne som nævnt træde i kraft allerede i 2005.

Fra da af gik det hurtigt. Inden sommeren 2004 havde regeringen indgået en aftale med Dansk Folkeparti om reformen, hvorpå lovforberedelsen kunne begynde. Det var en omfattende manøvre. Det giver sig selv, for den store strukturreform greb ind i meget store dele af den offentlige sektor og dermed i en stor del af lovgivningen. Det gjaldt imidlertid også forvaltningsfusionen på skatte- og inddrivelsesområdet. For at kunne gennemføre den skulle man have en helt ny skatteforvaltningslov og tilsvarende en helt ny lov om ind-

drivelse. De blev udarbejdet og fremsat i Folketinget i efteråret 2004, men på grund af udskrivelsen af valg til Folketinget i januar 2005 måtte skatteminister Kristian Jensen genfremsætte dem i februar 2005. Det var først her, at Folketingets Skatteudvalg kunne begynde sin behandling af forslagene. Det skete i bevidsthed om, at forslagene allerede var sikret vedtagelse gennem aftalen mellem VK-regeringen og Dansk Folkeparti om strukturreformen. Når der er et forhåndsforslag, er der ikke meget rum for Folketingets udvalg (Juul Christensen, 2008; Frandsen, 2008; Jensen, 1995).

Det gik da også hurtigt, endog overmåde hurtigt, når man betænker, at der samlet velsagtens var tale om historiens største reform i den offentlige forvaltning. Allerede den 31. maj 2005 blev Kristian Jensens to lovforslag vedtaget. For stemte regeringspartierne og Dansk Folkeparti, imod resten af partierne. Det antyder dyb politisk uenighed.

Det var imidlertid ikke tilfældet. Socialdemokratiet og Det Radikale Venstre tilsluttede sig såmænd intentionerne bag regeringsblokkens forslag, men tog forbehold over for antallet af centre. Hvor regeringsforslaget lagde op til 30 skattecentre, sagde de først 33. Siden renoncerede de og krævede, om ikke andet, så et skattecenter i Sønderborg. De havde også deres forbehold med hensyn til inddrivelsen, hvor de til genlyden af de kommunale protester luftede muligheden for at dele opgaven mellem de kommunale og den statslige forvaltning, så kommunerne tog sig af inddrivelsen af personlige fordringer, Skatteministeriet af fordringer hos virksomheder og selskaber.

## De mange hensyn

Umiddelbart kunne det hele tage sig ud som en forholdsvis enkel og teknisk operation. Men nøje læsning af Skatteministeriets egen beskrivelse af det, som ministeriet døbte Det nye Skatteministerium, der er gengivet i boks 1, viser, hvor mange hensyn fusionerne skulle tage.

### *Boks 1. Lanceringen af Det nye Skatteministerium 2004*

1. Klare regler, der kan administreres.
2. Færre indberetninger, registreringer og indbetalinger.
3. Ny service- og kontrolindsats baseret på en risikoanalyse.
4. Forenkling af selvangivelse og forskudsregistrering
5. Borgere og virksomheder har fuld adgang til egne data i den åbne skatteadministration.
6. Ny organisering med følgende ændringer:
  - a. Skatteopgaven samles i staten.
  - b. Borgerbetjening sker i de kommunale servicecentre og i statslige skattecentre.
  - c. De statslige skattecentre udgør grundaksen i den nye struktur og varetager de almindeligt forekommende opgaver på skatte-, afgifts- og toldområdet.
  - d. Skattecentre placeres i videst muligt omfang i de eksisterende kommunale ligningscentre/fællesskaber samt i ToldSkats nuværende regioner, idet der tages hensyn til geografisk hensigtsmæssighed, udnyttelse af personalets kompetence, bygningslokaliteter, sikring af et højt fagligt miljø og en stærk ligningsindsats.
7. Samling af inddrivelsesopgaven hos én myndighed (skatteforvaltningen), idet [f]orligspartierne ønsker at styrke retssikkerheden og ensartetheden i inddrivelsesarbejdet under hensyntagen til svage borgere og sociale klienter, hvor borgerne kun kontaktes af en myndighed.

Kilde: Skatteministeriet 2004.

Lovgivningen stod til forenkling, organisationen til strømlining. Lokale hensyn og nærhed havde prioritet, men det havde centraliseringen og digitaliseringen også. Fusionen skulle afstemmes med reformgeografien i den nye kommunale struktur uden amter. Retssikkerhed og sociale hensyn til svage borgere skulle være kendemærker ved samlingen af inddrivelsen under én statslig hat. Men først og fremmest var det en reform i rationaliseringens tegn:

- Forvaltningsfusionen blev lanceret som en »[o]verordnet og rationel forvaltning«, der bidrager til skabelsen af »et Danmark i balance« og skaber en slankere og mere effektiv skatteadministration«
- Det var »regeringens vurdering, at der ... over en årrække vil kunne realiseres væsentlige effektiviseringer«
- Det var ligeledes »regeringens forventning, at de tilpasninger, der vil ske i den samlede arbejdsstyrke på dette område, vil kunne ske ved naturlig afgang«
- Der var dog »knyttet stor usikkerhed til skønnene over de administrative konsekvenser ...«
- Det enstrengede inddrivelsessystem blev tilsvarende lanceret som vejen til »ensartet og retssikker« inddrivelse samt til en mere effektiv inddrivelse, hvor dobbeltarbejde var elimineret, og en ledelse med fokus på inddrivelsen og intet andet etableret
- På inddrivelsesområdet regnede man efter indkøringen med en halvering af personalet fra ca. 2300 til 1200 årsværk
- Forudsætningen var udviklingen af et integreret it-system, det senere EFI, som man forudsatte driftsklart i begyndelsen af 2007

## Handlekraft på tynd is

Det var ambitiøse beslutninger truffet af en handlekraftig regering, der havde sit flertal på plads, og som derfor heller ikke behøvede at lytte til oppositionen, som i øvrigt ikke anfægtede flertallets optimistiske skråsikkerhed.

Det grundlag, som regeringen påberåbte sig for fusionen af de kommunale og den statslige skatteforvaltning, var først og fremmest Strukturkommissionens betænkning. Den bestod af tre dele: en generel vurdering af den offentlige sektors udvikling og opgaveløsning, sektoranalyser udarbejdet af de enkelte ministerier for hvert deres område og kommissionens generelle forslag til reform. Forvaltningsreformen på skatteområdet var naturligt en lille brik i det samlede reformkompleks. Hovedsagen var fremtidens kommunestruktur i en situation, hvor amterne blev afløst af en anden konstruktion, og hvor opgaverne på sundheds- og sygehusområdet derfor stod over for nytænkning. Skatteområdet var samtidig et område, som ikke vakte de store følelser, og slet ikke ideologisk-politisk. Der var godt nok modstand hos kommunerne og personalet i deres skatteforvaltninger mod at overlade ansvaret til staten. Det var den modstand, der havde blokeret for planer om fusion i fortiden. Denne gang var de til at overvinde, fordi der med en omfattende strukturreform var

basis for at blande kortene på en måde, så kommunerne fik nye opgaver til gengæld.

Oplægget fra Strukturkommissionen var derfor, at man skulle skride til fusion. Kommissionen fulgte her sektoranalysen, som var udarbejdet i Skatteministeriets regi. Den lå på sin side tæt op ad en budgetanalyse af ToldSkat, som et års tid tidligere var blevet til i samarbejde mellem Finansministeriet, Skatteministeriet og Told- og Skattestyrelsen.<sup>1</sup> Året forinden var der også udarbejdet en rapport, som vurderede erfaringerne efter statens overtagelse af det formelle ansvar for selskabsligningen i 1998. Den indgik også i beslutningsgrundlaget.

Et nøglebegreb i forberedelsen af strukturreformen var bæredygtighed. Det handlede om dels økonomisk, dels faglig bæredygtighed. Det kan man omskrive til en stordriftslogik, hvor antagelsen var, at større enheder vil være i stand til at løse opgaverne med højere omkostningseffektivitet, og at større enheder også vil have personalemæssig, organisatorisk og kvalifikationsmæssig kapacitet til at sikre en højere faglig kvalitet i opgaveløsningen.

Det er ikke helt klare begreber. Med hensyn til den økonomiske bæredygtighed forsøgte man dog at finde ud af, om der var en sammenhæng mellem kommunestørrelsen målt på indbyggertallet og omkostningseffektiviteten. Det var generelt svært at finde en sådan sammenhæng. Det var endnu sværere med hensyn til den faglige bæredygtighed, altså sammenhængen mellem kommunestørrelse og kvalitet. Det gjaldt i høj grad også på skatteområdet, som i øvrigt fyldte meget lidt i Strukturkommissionens overvejelser. Med henvisning til netop dette område konkluderede kommissionen ikke desto mindre tre ting:

- At »der på enkelte myndighedsområder er visse indikatorer af, at den faglige bæredygtighed kan være utilstrækkelig i forhold til varetagelse af sager, der er komplicerede og/eller sjældne, og hvis løsning forudsætter specialiserede faglige kompetencer«
- At de mindre kommuner har svært ved at læse statslige forskrifter
- At »betydelige stordriftsfordele [kan] gøre sig gældende ... i forhold til komplekse administrative opgaver, som kræver en høj grad af it-understøttelse«

Grundlaget for disse umiddelbart forsigtigt formulerede, men i budskabets indhold klare konklusioner var sektoranalysen (og før den budgetanalysen). Sektoranalysen hvilede på noget mere fokuserede statistiske analyser af sammenhængen mellem kommunestørrelse og træfprocenten i personligningen, medhold i skatteankenævnene samt medholdsprocenterne. Analysen kunne dog ikke rigtigt bekræfte antagelsen om en entydig sammenhæng mellem kommunestørrelsen og disse kvalitetsmål. På selskabsligningens område fandt man dog en stigende træfprocent<sup>2</sup> efter statens overtagelse af ansvaret for selskabsligningen i 1998. Problemet var bare, at størstedelen af selskabsligningen fortsat blev varetaget af enten kommuner eller kommunale skatte-samarbejder, som løste opgaven på kontrakt med Told- og Skattestyrelsen.

En konsulentrapport, udarbejdet af Deloitte, havde da også i 2001 ganske entydigt konkluderet, at »ligningseffektiviteten og bruttoændringsbeløb pr. årsværk [ikke kan] forklares ud fra forskelle i mandtal, momsgrundlag, myndighedsstørrelse og type af myndighed«.

Man var altså i den situation, at den politiske beslutning om at gennemføre en fusion af de kommunale og den statslige skatteforvaltning blev truffet med henvisning til Strukturkommissionens anbefalinger. Det var helt korrekt. Derimod var det problematisk også at gøre gældende, at Strukturkommissionen havde leveret en stærk underbygning af stordrifts- og bæredygtighedsargumentet. Det kunne den nemlig ikke, selv om den ihærdigt forsøgte. Den foreløbige konklusion er således, at fusionen blev båret igennem af et stærkt ønske om at skabe et enhedsskattevæsen, og man fandt i kommissionens anbefalinger, men ikke i dens analyser, argumenter for at gøre det. Kommissionen var altså en politisk legitimeringskilde snarere end en leverandør af en empirisk forankret policy-analyse.

### Letfærdige embedsmænd

Centraliseringen af inddrivelsen blev forberedt i et helt andet regi. Det var først, da regeringen i april 2004 offentliggjorde sine planer for strukturreformen, inklusive fusionen af skatteforvaltningerne, at de to reorganiseringer blev koblet sammen. Forberedelsen havde i dette tilfælde fundet sted i Forenklingsudvalget, et ministerielt udvalg, hvor en embedsmand fra Finansministeriet havde haft formandsposten. Udvalgets rapport blev offentliggjort lige op til offentliggørelsen af regeringens udspil.

Udvalgets opgave var vanskelig. Det måtte, som det havde været tilfældet for Rigsrevisionen et par år før, opgive at gennemføre en analyse af produktiviteten i den kommunale inddrivelse. Det måtte også adskille analysen af kommunernes og statens indsats, da det ikke kunne fremskaffe sammenlignelige data. På et ret summarisk grundlag når udvalget dog frem til, at der specielt i kommunerne er et betydeligt rationaliseringspotentiale, hvis man løfter de mindre effektive enheder til samme niveau som de mest effektive (altså realiserer, hvad man i teknokratsproget benævner »bedste praksis«), hvis man fjerner dobbeltarbejde (i samme sprog udnytter »organisatorisk synergi«), samt hvis man digitaliserer inddrivelsen. Udvalget skulle derefter vurdere, om det bedst skete i en fælles løsning, hvor staten overtog hele opgaven, eller i en delt løsning, hvor kommunerne beholdt ansvaret for alle personlige krav, mens staten overtog ansvaret for de virksomhedsrettede krav. Udvalgets konklusion var, at fællesløsningen var at foretrække af hensyn til retssikkerheden, intern koordination og styring samt til sikringen af højere inddrivelsesprocenter med de forhåndenværende ressourcer. Grundlaget for denne konklusion hvilede dog på et temmelig løst skøn.



## ingen syntes at have overvejet, om to så omfattende reorganiseringer lod sig gennemføre samtidig og forholdsvis hurtigt

Regeringen fulgte denne anbefaling, og den lagde også udvalgets estimat over rationaliseringspotentialet (en halvering af personaleforbruget) inden for en periode på godt tre år til grund for sin beslutning. På samme vis godtog den forslaget om i løbet af 2006 at udvikle det fælles digitale inddrivelsessystem EFI i forventning om, at det ville være driftsklart tidligt i 2007. Man fandt det derfor også muligt hurtigt at indlede den personalereduktion, som var estimeret mulig og forsvarlig.

Endnu en gang kan man altså fastslå, at beslutningen om en vidtgående reorganisering snarere var drevet af generelle antagelser og påstande om sammenhængen mellem en bestemt organisation og produktivitet og kvalitet end forankret i en grundig empirisk analyse. Man må i vurderingen lægge til, at ingen syntes at have overvejet, om to så omfattende reorganiseringer lod sig gennemføre samtidig og forholdsvis hurtigt.

### Den besværlige implementering

Da lovgivningen blev vedtaget, var der lagt op til en hurtig implementering af de to led i reorganiseringen. Lovgivningen, der oprindeligt var planlagt til at blive sat i kraft fra sommeren 2005, blev nu planlagt til den 1. oktober og siden den 1. november 2005. Samtidig forudsatte forarbejderne til inddrivelsesloven, at det nye inddrivelsessystem (EFI), som skulle automatisere inddrivelsen, ikke bare kunne sættes i drift i den første del af 2007, men også at den centraliserede inddrivelse ville være fuldt implementeret fra 2009. For fusionen var forudsætningerne lige så stramme, således at Det nye Skat, som man i Skatteministeriet benævnte den reformerede myndighed, ved indgangen til 2010 ville være fuldt indkørt.

Det kom ikke til at gå sådan. For fuldt ud at forstå det skal man have fat i tre forhold. For det første var begge led i reformen mere omfattende og mere komplekse end som så. For det andet er det – i et tilbageblik – åbenlyst, at man i beslutnings- og planlægningsfasen ignorerede en række forhold af politisk karakter, som viste sig at være afgørende, til trods for, at man, netop når det drejer sig om den offentlige sektor, ved, hvor besværlige de kan være. For det tredje støttede man sig i implementeringen til indkøbte konsulentrapporter, som ud fra en faglig vurdering var stærkt mangelfulde, og som ikke tog højde for de politiske og ledelsesmæssige komplikationer, som implementeringen i første omgang kunne forventes at løbe ind i og siden faktisk løb ind i. Det afgørende i denne sammenhæng er, at disse komplikationer heller ikke synes at have indgået i den rådgivnings- og beslutningsproces, som fulgte op på konsulentrapporterne.



De to delreformers omfang og kompleksitet var åbenbare. Fusionen indebar ikke alene statens overtagelse af den kommunale skatteforvaltning. En ny ledelsesorganisation skulle på plads. Den skulle på sin side etablere en balance mellem de statslige »herrer« og chefer fra de overtagne kommunale forvaltninger. Der var en integrationsopgave her, ligesom der var det for medarbejderne på mellemleder- og sagsbehandlerniveauet. Samtidig var der som led i skabelsen af Det nye Skat en erklæret bestræbelse på at ændre personalesammensætningen, så Skat fik hævet uddannelsesniveauet i forvaltningen. Da den fusionerede forvaltning var et barn af strukturreformen, som fjernede offentlige arbejdspladser i mange gamle købstæder, indgik fusionen i et politisk puslespil med mange brikker, hvor byer, der havde tabt på f.eks. amternes nedlæggelse, politi- og domstolsreformerne, skulle have kompensation gennem forvaltningsfusionen på skatteområdet. Det forudsatte på sin side forflyttelser og nyrekruttering.

Endelig skal man ikke glemme, at fusionen først og fremmest var tænkt og annonceret som en rationaliseringsøvelse. Man skulle altså have reduceret bemanningen af SKAT i løbet af en ret kort periode. Hvor hurtigt det skulle gå, blev ikke oplyst i beslutningsfasen. Man gav heller ikke (havde angiveligt ikke) oplysninger om, hvor store reduktioner der var planlagt. Men straks efter vedtagelsen af skatteforvaltningsloven i maj 2005 blev det bekendtgjort, at målet var en personalereduktion på 30-40 procent, der som nævnt skulle være implementeret i perioden frem til 2010.

### Rutineforvaltning kan godt være kompleks

Kompleksiteten i inddrivelsesreformen var af en anden art. Der var først og fremmest en lovgivningsmæssig og en teknisk udfordring. Den lovgivningsmæssige bestod i, at der rundt omkring i lovgivningen var bestemmelser om inddrivelse af skyldige fordringer hos borgere og virksomheder. Denne lovgivning blev forvaltet af forskellige myndigheder (det hidtidige ToldSkat, kommunernes pantefogeder, politiet og Finansstyrelsen under Finansministeriet på vegne af en række andre statslige myndigheder). Det gav to problemer. Det ene var, at de forskellige love selv sagt havde hvert deres regelsæt for inddrivelsen. Det andet var (og er), at inddrivelse af skyldig gæld til det offentlige hos borgere og virksomheder har et socialt aspekt, som man politisk har valgt at tage hensyn til. Det sidste kan gøre det svært at etablere en fuldautomatiseret inddrivelsesforvaltning. Det kan også, hvilket var den kommunale erfaring, gøre, at sagsbehandlerne (pantefogederne) under udførelsen af deres opgaver foretager en række individuelle skøn og afvejninger. Det er »street-level bureaucracy« i praksis, hvilket kan være ganske effektivt, men som hverken er fuldstændigt programmeret eller fuldstændigt følger gængse forestillinger om korrekt sagsbehandling (Winter og Nielsen, 2008: 116-126).

Samtidig var der en teknisk udfordring. De inddrivelsesordninger, som skulle samles under en fælles løsning var, i det omfang de var it-understøttede, baseret på en 10-11 forskellige systemer. For at udvikle det fælles inddrivelses-

system EFI skulle man altså ikke bare revidere og strømline en vidtforgrenet lovgivning. Man skulle også udvikle et nyt og omfattende it-system, der integrerede alle inddrivelsesforretninger. Alt det var forudsat at kunne ske i løbet af 2006.

Udviklingen af EFI var forudsætningen for gennemførelsen af den planlagte halvering af personaleforbruget på inddrivelsesområdet. Den satte ind med det samme, selv om man på det tidspunkt endnu ikke havde udviklet systemet, der skulle erstatte omkring 1200 medarbejdere i inddrivelsen.

### Der gik alligevel politik i det

Den storstilede reorganisering af skatteforvaltningen var ingen tung politisk sag. Den havde heller ingen ideologiske overtoner, hvilket Folketingets behandling af lovforslagene til fulde demonstrerede. Der var ikke desto mindre politiske aspekter af sagen. De kom sådan set frem under lovforberedelsen og igen under den parlamentariske behandling af lovforslagene. Det drejede sig på den ene side om reformgeografien (placeringen af de nye 30 skattecentre og antallet af tjenesteder uden for hovedstadsområdet) og på den anden side hensynet til medarbejderne i forbindelse med dels den planlagte reduktion, dels forflyttelser til nye tjenestesteder. Det var imidlertid problemer, som man havde valgt at skrive sig ud af i lovforslagenes bemærkninger og i skatteminister Kristian Jensens fremlæggelse af forslagene for Folketinget. Nøgleordene var i den sammenhæng geografisk balance, naturlig afgang og inddragelse.

Det viste sig meget hurtigt ikke at række. I månederne efter lovens ikrafttræden kunne medierne rapportere om stærk uro blandt medarbejderne i Det nye Skat. Der blev ret hurtigt draget politiske konsekvenser i form af en såkaldt tryghedsaftale, som lagde vægt på naturlig afgang som det bærende princip i personalereduktionen, og som yderligere fastslog, at ingen ville blive forflyttet mod sin vilje. Det betød imidlertid, at tidsplanen for implementeringen skred, så man heller ikke kunne nå de planlagte besparelser. SKAT måtte derfor i perioden frem til 2010 tilføjes ekstrabevillinger. Det havde yderligere langsigtede konsekvenser, for i 2011, da en ny S-R-SF-regering var trådt til, overtog den uden forbehold forgængernes program for modernisering og rationalisering af skatteforvaltningen. Men regeringen måtte konstatere, at implementeringen var sakket bagud i forhold til beslutningerne fra 2005. Derfor besluttede den at tage sagen op til revurdering med det sigte at indhente det tabte.

### Store mænd helmer ikke

Resultatet blev en plan for relancering af rationaliseringen. Efter nye analyser kom man til den konklusion, at det var muligt at stramme kravene til SKAT yderligere. De oprindelige estimater havde lagt op til en udgiftsreduktion på 469 mio. kr. Man estimerede nu, at kravet kunne hæves med godt 400 mio. kr. til i alt 894 mio. kr. Man estimerede også, at det var muligt at nå det nye mål inden for de nærmeste 3-4 år.

Der var ikke her taget hensyn til inddrivelsen. Problemerne var her af en anden art. De bestod først og fremmest i, at det hverken i 2006-07 eller i årene derefter lykkedes at udvikle et driftsklart EFI. Men igen tog den relative optimisme over efter regeringsskiftet, og det blev besluttet og bekendtgjort, at EFI ville blive sat i drift i 2013. På dette tidspunkt regnede man derfor med, at man nu med forsinkelse og efter at have afholdt betydelige merudgifter i perioden 2006-12 på udviklingen af systemet omsider kunne realisere de effektiviseringsgevinster, som man oprindeligt havde regnet med.

Det kom ikke til at gå sådan. I 2015 blev det, efter at Kammeradvokaten havde afleveret en redegørelse for problemerne med inddrivelsen, som fastslog, at det nu idriftsatte EFI ikke sikrede en lovmæssig forvaltning, besluttet at opgive EFI. Umiddelbart efter blev det yderligere besluttet at stoppe den fortsat igangværende reorganisering, der var indledt med fusionen i 2005. Man stod med andre ord med en stort anlagt og ambitiøs forvaltningsreform, som var kuldsejlet, fordi implementeringen på afgørende punkter var kørt skævt.

### **Et fejlbefængt reformkoncept**

Det rejser spørgsmålet om, hvordan det kunne gå så galt. Det er en indviklet historie. Men centralt i den konkrete sammenhæng er, at en væsentlig del af beslutningsgrundlaget for estimeringen af gevinsterne, tilrettelæggelsen af implementeringen samt designet af den nye organisation og dens ledelses- og styringssystemer blev til med bistand fra eksterne konsulenthuse. De arbejdede i et tæt samspil med Skatteministeriet og Finansministeriet.

Man fulgte dermed en model for politikforberedelse, som er ganske udbredt i nutidens centraladministration. Den har to træk. Det ene er, at politikforberedelsen i høj grad sker internt i ministerierne i modsætning til tidligere, hvor beslutningsforberedelsen meget ofte var henlagt til arbejdsgrupper og udvalg sammensat af en blanding af interesserepræsentanter, særligt sagkyndige samt embedsmænd. Det andet er, at man i betydeligt omfang hyrer eksterne konsulentfirmaer til at gennemføre analyser og udarbejde rapporter, som indgår i grundlaget for politikformuleringen.

Begge træk karakteriserede i meget høj grad forberedelsen af reformen af skatteforvaltningen. Det gjaldt inddrivelsen, hvor beslutningen om at samle den i statsligt regi var forberedt i et udvalg af statslige embedsmænd, og hvor beslutningen om hurtigt at satse på udvikling af det fælles inddrivelsessystem EFI støttede sig til en konsulentrapport, som mere generelt beskæftigede sig med systemmoderniseringen på skatte- og afgiftsområdet. Netop EFI var den helt store satsning i denne generelle sammenhæng.

Det gjaldt også fusionen og specielt implementeringen af fusionen, der som nævnt var en både omfattende og kompleks manøvre. For det første blev iværksættelsen af fusionsimplementeringen i 2005 baseret på en rapport fra det amerikanske konsulentfirma Boston Consulting Group. Dets opgave var dels at estimere rationaliseringspotentialer, dels at komme med forslag

til selve implementeringsprocessen. Rapporten, som var udarbejdet i løbet af nogle uger i foråret 2005, konkluderede, at udnyttelse af stordriftsfordele, realisering af gevinster ved bedste praksis samt udnyttelse af organisatorisk synergi ved statens overtagelse af kommunernes skatteforvaltninger muliggjorde en reduktion af medarbejdertallet med omkring 2600 årsværk, altså ca. en tredjedel. Dernæst konkluderede rapporten, at man ikke kunne nå dette ved naturlig afgang, og skulle man derfor, hvilket rapporten anså for muligt og anbefalede, fuldende implementeringen inden 2010, skulle der ske fyringer. Den anbefaling blev som udgangspunkt fulgt, men med indgåelsen af tryghedsaftalen i efteråret 2006 faldt den forudsætning bort.

Den anden store konsulentrapport blev udarbejdet af det ligeledes amerikanske konsulenthus McKinsey i 2012. Det skete igen i løbet af en meget kort periode. Baggrunden var som nævnt, at den forholdsvis nytiltrådte regering havde konstateret, at implementeringen haltede bag efter de oprindelige mål. Spørgsmålet var derfor, hvordan man kunne relancere processen, så den igen vandt momentum. McKinseys analyse fulgte samme spor som Boston-rapporten med stordrift, bedste praksis og synergi, og den kom, jf. ovenfor, til den konklusion, at det ikke alene var realistisk at indhente det forsømte, men at det i løbet af de nærmeste år var muligt at realisere endnu større gevinster end oprindelig målsat.

Der er to iøjnefaldende træk ved disse rapporter, der i praksis blev ganske afgørende. Det ene er, at deres empiriske analyser, som ved en første betragtning forekommer systematiske og grundige, ved en nærlæsning hviler på et brøstfældigt grundlag: Man drager konklusioner, der ikke er dækning for i data og de påberåbte analyser, og man foretager sammenligninger, som i bedste fald fremtræder som selektive og i sammenhængen irrelevante. Det andet træk er, at rapporterne arbejder med og anbefaler introduktionen af organisatoriske, ledelses- og styringsmodeller, som bygger på en antagelse om, at en høj grad af centralisering med en kombination af top-down kontrol-, styrings- og incitamentssystemer vil sikre vejen til den ambitiøse rationalisering, som man anså for realistisk, som man anbefalede, og som de ministerielle og politiske opdragsgivere faktisk fulgte.

Det er ikke forklaringen på, at det gik galt med de ambitiøse reorganiseringer af skatteforvaltningen i perioden 2005-15. Men det er væsentlige elementer i en forklaring, som både rejser spørgsmålet om konsulenternes faglige niveau og om det reelle samspil mellem dem og deres klienter på Slotsholmen.

## Tilbage til det teoretiske udgangspunkt

Den beslutningsproces, vi ovenfor har beskrevet, fremstod som en tilstræbt rationel reformproces. Man havde nogle klare og ambitiøse målsætninger for den danske skatteforvaltning – en bedre og billigere skatteforvaltning. Derefter blev der gennemført middel-målanalyser med ekstern hjælp fra private konsulentfirmaer, hvorefter man valgte den løsning, som ifølge analyserne bedst opfyldte målet.

Det var imidlertid ikke en rationel beslutningsproces. Det var derimod et ensidigt beslutningsgrundlag baseret på selektive analyser, der førte til sub-optimering på enkelte delmål, ikke mindst effektivisering i snæver forstand i form af personalereduktioner, på bekostning af andre mål, såsom sikker drift og retssikker forvaltning. På den måde endte reformprocessen som endnu en illustration af Lindbloms (1959) pointe om, at den rationelle beslutningsproces måske nok kan beskrives, men ikke efterleves i praksis. Samtidig illustrerer processen, hvordan den rationelle beslutningsmodel kan være en farlig illusion, når centrale beslutningstagere tror, de ved langt mere, end de gør, og derfor i stort overmod kaster et helt skattevæsen ud i store og irreversible reformer.

Vender vi tilbage til Amitai Etzionis (2014) dictum om, at hovedreglen er, at beslutninger er forkerte og efterfølgende skal korrigeres, så var den ydmyghed fuldstændig fraværende i den ovenfor beskrevne reformproces. Man vedtog derimod en reform, der netop var meget svær at korrigere, da problemerne hurtigt viste sig, fordi man godt og grundigt ødelagde det organisatoriske udgangspunkt. Det gjaldt fusionen af det kommunale og det statslige skattevæsen, det gjaldt samlingen af al inddrivelse af gæld til det offentlige, og det gjaldt de markante ændringer af ejendomsvurderingssystemet.

Da problemerne i implementeringsfasen hurtigt begyndte at vise sig, havde man afskåret sig selv fra mange realistiske justeringer netop på grund af reformernes kategoriske karakter. I stedet blev reformerne startskuddet til en 10-årsperiode kendetegnet ved zigzagkurs og uden naturlig organisatorisk ligevægt eller gode tilbagefaldsmuligheder. Man kan sige, at de mange og samtidige reformer af skatteforvaltningen ganske vist kan ses som et stort eksperiment, men det var derimod ikke *eksperimenteren* af den slags, hvor man med forsigtige skridt prøver sig frem i en kontrolleret »trial and error«-proces.

Endemålet om en centraliseret, statslig skatteforvaltning med en høj grad af automatisering på en række områder var ikke nødvendigvis tosset, men man ignorerede på fatal vis, at opgaven i 00'erne ikke var at designe et optimalt skattesystem i et land, hvor der ikke i forvejen var et skattesystem. Opgaven var, som det hurtigt viste sig, og som på stort set alle andre områder af den offentlige forvaltning, at videreudvikle og forbedre en i forvejen veludbygget og kompleks organisation i respekt for, at organisationen alt i alt gør det »godt nok« i politikernes og omverdenens øjne, vel at mærke uden at politikerne eksplicit tager stilling til, hvornår opgaven er løst godt nok (Jf. March og Simon, 1958). Det er vilkåret for offentlig virksomhed, og det tilsiger, at man generelt går forsigtigt til værks, når det gælder reform og reorganisering i den offentlige sektor, i hvert fald når problemudviklingen, som tilfældet var med skatteforvaltningen, inden reformerne satte ind, alt i alt var temmelig stabil og inkrementel.



Spørgsmålet er, om, og i givet fald hvornår, Lindblom (1959) og en række andre politologer, økonomer og sociologers budskab om, at en afgrænset og inkrementel reformtilgang er at foretrække, slår igennem i forhold til virkelighedens reformatorer af den offentlige forvaltning. Reformerne af skattevæsenet var måske nok på flere standarder temmelig ekstreme, og på mange områder i den offentlige sektor går man i dag mere forsigtigt til værks. Ikke desto mindre er det tilsyneladende stadig en udbredt forestilling, at stærke offentlige ledere er folk, der kan igangsætte store reformer uden tanke på egne karriererisici og på de store implementeringsproblemer, de vil risikere at medføre. Mindst lige så svært og mindst lige så vigtigt er det imidlertid at kunne sikre stabil og sikker drift i urolige tider, men hvornår det bliver en tilgang, som topledernerne ikke skal undskylde for, men derimod være stolte over, må stå hen i det uvisse.

## Noter

- 1 Told- og Skattestyrelsen skiftede umiddelbart efter navn til ToldSkat for så i 2005 at blive til SKAT.
- 2 Træfprocenten er defineret som den procentvise andel af kontroller, som fører til ændring af indkomstansættelsen.

## Litteratur

- Christensen, Jørgen Grønnegård og Peter Bjerre Mortensen (2018), *Overmod og afmagt. Historien om Det nye SKAT*, København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Christiansen, Peter Munk og Michael Baggesen Klitgaard (2008), *Den utænkelige reform*, Odense: Syddansk Universitetsforlag.
- Dror, Yehezkel (1964), »Muddling Through – ‘Science’ or Inertia?», *Public administration review*, 24(3): 153-7.
- Etzioni, Amitai (2014), »Humble Decision-Making Theory», *Public Management Review*, 16(5): 611-9.
- Frandsen, Aage (2008), *Lovgivningsprocessen i praksis*, København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Jensen, Henrik (1995), *Arenaer eller aktører? En analyse af de stående udvalg*, København: Samfundslitteratur.
- Juul Christiansen, Flemming (2008), *Politiske forlig i Folketinget*, Aarhus: Politica.
- Kahneman, Daniel (2011), *Thinking, Fast and Slow*, New York: Farrar, Straus and Giroux.
- Lindblom, Charles E. (1959), »The Science of ‘Muddling Through’», *Public Administration Review*, 19(2): 79-88.
- Lindblom, Charles E. (1964), »Contexts for Change and Strategy: A Reply«, *Public Administration Review*, 24(3): 157-8.
- March, James G. og Herbert Alexander Simon (1958), *Organizations*, Wiley.
- March, James G. og Johan P. Olson (1983), »Organizing Political Life: What Administrative Reorganization Tells Us about Government«, *American Political Science Review*, 77(2): 281-96.
- Mortensen, Peter Bjerre og Søren Serritzlew (2012), *Aaron Wildavsky*, Jurist- og Økonomforbundet.
- Ostrom, Elinor, Joanna Burger, Christopher B. Field, Richard B. Norgaard og David Policansky (1999), »Revisiting the Commons: Local Lessons, Global Challenges«, *Science*, 284 (5412): 278-82.
- Simon, Herbert A. (1945), *Administrative Behavior*, New York: The Free Press.
- Skatteministeriet (2004), *Det nye Skatteministerium*, København: Skatteministeriet.
- Winter, Søren og Vibeke Lehmann Nielsen (2008), *Implementering af politik*, Aarhus: Academica.



# Giver det mening? Mellemlederens definerende rolle i forandringer

Temanummer: Den danske offentlige forvaltning i forandring

*Forandringslitteraturen peger på, at et væsentligt aspekt i en forandrings succes ikke alene er forandringens indhold (hvad består forandringen i), men i høj grad hvordan forandringen opfattes af de berørte individer (hvad betyder forandringen for mig/organisationen). Det medfører, at mellemlederen bliver en central aktør i gennemførelsen af topledelsens initierede forandringer, idet mellemlederen oftest indtager to centrale roller i forandringsprocessen: den modtagende rolle (forandringsmodtager) og den eksekverende rolle (forandringsagent). Den*

*empiriske case i denne artikel er indførelsen af målstyringstavler i SKAT i 2016, hvor 21 semi-strukturerede interviews blev gennemført. Med inspiration i et sensemaking-perspektiv giver denne artikel et indblik i, hvordan mellemlederes modtagende rolle, dvs. opfattelse af topledelsens forandringstiltag, har betydning for deres eksekverende rolle, dvs. deres aktive bidrag til indførelsen af forandringen. Afslutningsvis belyses via empiriske illustrationer, hvorledes mellemlederens meningsskabelse influerer på deres implementering og meningsgivelse til medarbejderne.*

## Den oversete mellemleder

Både i den private og offentlige sektor indføres ofte organisationsforandringer, som er initieret af topledelsen. Således har en stor del af den episodisk strategiske forandringslitteratur – den teoretiske såvel som den praktikero-rienterede – fokus på, hvordan planlagte forandringer kan håndteres, oftest netop via en top-down-tilgang. Om end der findes forskellige modeller, der guider ledere i håndtering af forandringer, fremhæves typisk fokus på vigtigheden af at få tydeliggjort, hvilken forandring der skal finde sted, hvorfor den er nødvendig (en vision for fremtiden), samt at få planlagt, hvordan organisationen håndterer kommunikation, opfølgninger, modstand og forankring af forandringen (se f.eks. Hayes, 2014; Kotter, 1995).

Til tider skal der gennemføres forandringer, hvis indhold ikke altid nyder lige stor opbakning i organisationen. Sådanne forandringer kræver et særligt fokus på at skabe en forståelse hos medarbejderne af, hvorfor netop denne forandring er nødvendig eller ønskelig. Medarbejdernes perceptioner fremhæves som en essentiel parameter i relation til, om en forandringsimplementering bliver succesfuld eller ej (Hayes, 2014). Således er der ofte stor fokus på forandringskommunikation, f.eks. i form af kommunikationsplaner fra topledelsen. Disse viderefremmes til mellemlederne, som skal implementere planerne. Dermed er det ofte mellemlederne, som i praksis er ansvarlige for medarbejdernes forståelse og opfattelse af en given forandring.

Denne artikel har sit afsæt i den del af forandringslitteraturen, som fokuserer på, hvordan forandringen opfattes af forandringsmodtagerne, dvs. de in-

**ANNE BØLLINGTOFT**  
lektor, Institut for  
Virksomhedsledelse,  
Aarhus Universitet,  
anne@mgmt.au.dk

**ANN-LOUISE HOLTEN**  
lektor,  
Institut for Psykologi,  
Københavns Universitet,  
ann-louise.holten@psy.ku.dk

divider, der berøres af forandringen (Dibella, 2007; Isabella, 1990; Lau og Woodman, 1995). Hvis vi tager udgangspunkt i forskningen, så har litteraturen overvejende defineret disse individer som medarbejderne. Om end der er enighed om, at mellemledere er af strategisk vigtighed i organisationer (Floyd og Woodridge, 1997; Huy, 2001, 2002), så har der været langt mindre fokus på mellemlederes rolle som forandringsmodtagere og betydningen heraf for deres rolle som forandringsagenter.

Fra et sjældent belyst mellemlederperspektiv giver denne artikel således et empirisk indblik i indførelsen af en forandring. Den konkrete case omhandler indførelsen af målstyringstavler i SKAT. Målstyringstavlerne blev introduceret som en del af konceptet Målsættende Ledelse og var fra topledelsens side tiltænkt som et redskab til opfølgning i driften. Man havde nemlig ikke på daværende tidspunkt et standardiseret system til at lave løbende produktionsopfølgning og måling af resultater. Målstyringstavlerne udgjorde således en oversigt over en enheds projekter og afspejlede f.eks. fremdrift, ressourcemål og antalsmål. Ifølge mellemlederne skulle målstyringstavlerne udgøre et afsæt for enhedernes overblik og diskussioner i relation til f.eks. produktivitet og ressourceforbrug og udgøre grundlaget for, at mellemlederne kunne rapportere nøglemåltal til deres nærmeste leder. På baggrund af denne overordnede ramme fik mellemlederne metodefrihed med hensyn til, hvordan de mere konkret ville indføre målstyringstavlerne i deres enhed.

Med udgangspunkt i indførelsen af målstyringstavler i SKAT giver artiklen et indblik i: a) mellemledernes meningsskabelse af målstyringstavlerne, b) hvordan denne har betydning for deres praksis i relation til meningsgivelse til medarbejderne, og c) hvordan medarbejderne opfatter mellemlederens indførelse af målstyringstavler. Således bidrager artiklen med en empirisk illustration af, hvordan mellemlederens (som forandringsmodtager) fortolkning og opfattelse af forandringen har betydning for, hvordan mellemlederen vælger at indføre forandringen og videregive mening (som forandringsagent). Eksisterende studier, der inddrager betydningen af meningsskabelse i et forandringsperspektiv, understøtter denne sammenhæng mellem mening og handling (Balogun, 2006; Balogun, Bartunek og Do, 2015; Balogun og Johnson, 2004, 2005; Gioia og Chittipeddi, 1991; Isabella, 1990. I den engelsksprogede forskningslitteratur anvendes betegnelserne »sensemaking« og »sensegiving«, hvilket vi i denne artikel har oversat til henholdsvis meningsskabelse og meningsgivelse).

Om end artiklens teoretiske inspiration baseres på et sensemaking-perspektiv, er det ikke påstanden, at mellemledernes meningsskabelse og meningsgivelse af forandringstiltag udgør den fulde forklaringsramme i relation til medarbejdernes opfattelse af en forandring. Ej heller påstås det, at medarbejdernes opfattelse af en forandring udelukkende stammer fra mellemlederens meningsgivelse. Men artiklen synliggør via to empiriske illustrationer, hvordan meningsskabelse udgør en vigtig del af forklaringsrammen og således bør være genstand for fokus i både forskning og praksis.

Artiklen forholder sig ikke til, om målstyringstavler principielt er en god idé, eller om indførelsen af målstyringstavlerne kan betragtes som en succes. Samtidig er det centralt at fremhæve, at nærværende artikel ikke har fulgt indførelsen af målstyringstavlerne fra start til slut, men derimod baserer sig på et nedslag i tid under indførelsen af målstyringstavlerne.

## Forandringer og hvordan de giver mening

I daglig tale anvendes ordet »forandring« ofte i flæng og uden egentlig skelen til, at forandringer grundlæggende er meget forskellige alt efter deres årsag, formål, omfang, varighed og påvirkning. Også individuelle og organisatoriske forskelle spiller en rolle, f.eks. ens forandringshistorik, dvs. erfaringer med tidligere forandringer og deres håndtering og effekt. I den strategiske forandringslitteratur differentieres mellem forskellige typer af forandringer ud fra en række forskellige, men mere eller mindre overlappende terminologier. En ofte anvendt distinktion er betegnelserne inkrementelle og transformationelle forandringer (Hayes, 2014; Nadler og Tushman, 1995). Inkrementelle forandringer beskrives som løbende tilpasninger eller justeringer, hvor målet grundlæggende er at blive bedre til det, man allerede gør. Som fremhævet af Nadler og Tushman (1995) bygger inkrementelle forandringer videre på det eksisterende fundament, herunder organisationens formål, identitet og værdier. I praksis kan inkrementelle forandringer dog opleves af den enkelte medarbejder som både langvarige og gennemgribende i forhold til deres indvirkning på den enkeltes arbejdssituation. Transformationelle forandringer anses ofte som mere gennemgribende end inkrementelle forandringer, idet de bryder med organisationens eksisterende grundlag, herunder f.eks. gentænkning af strategien eller måden, man arbejder eller organiserer sig på (Nadler og Tushman, 1995). I praksis er det ikke altid muligt entydigt at kategorisere en forandring og definere, hvilken karakter eller hvilket omfang den har. En forandring kan indeholde både inkrementelle og transformationelle elementer, ligesom en forandring kan indebære forskelligartede ændringer for medarbejderne i organisationen. Derfor kan medarbejdergrupper og individer i organisationen have vidt forskellige oplevelser af og syn på en forandrings karakter, omfang og betydning. Som konsekvens heraf kan den samme forandring medføre relativt forskellige reaktioner.

### Grundlæggende handler sensemaking om at give »noget« mening og skabe en forståelse og fortolkning

Når den strategiske forandringslitteratur beskæftiger sig med forskellige typer af forandringer, er det bl.a. med baggrund i en antagelse om, at typen af forandring kan relateres til ansvar. Generelt kategoriseres ansvaret for transformationelle forandringer hos topledelsen, mens inkrementelle forandringer ofte varetages af mellemledere i organisationen (Hayes, 2014). Det spørgsmål, vi rejser her, er dog, i hvilket omfang denne kategorisering konstruktivt afspejler den ledelsesmæssige virkelighed, og om et fokus på mellemlederens rolle vil styrke den samlede ansvarstagen og håndtering i relation til forandringer.

En forandrings succes afhænger i særdeleshed af, hvordan forandringen opfattes af de individer, der er direkte involveret i og påvirket af forandringen (Dibella, 2007; Isabella, 1990; Lau og Woodman, 1995). Eksempelvis foreslår Dibella (2007), at forståelse og ledelsesmæssig håndtering af en given forandring kan anskues ud fra to dimensioner: individernes opfattelse af sandsynligheden for, at en forandring vil blive realiseret, samt hvor appellerende forandringen er. Disse to dimensioner bør forstås som samspil mellem to continua, hvilket i praksis betyder, at en forandring ikke nødvendigvis kategoriseres entydigt som enten appellerende eller ikke-appellerende. Hertil kommer, at individers opfattelse anses som en dynamisk størrelse, der kan ændre sig over tid og situationer (Dibella, 2007). En del af forandringslitteraturen bringer denne kontekstualiserede forståelse i spil i et sensemaking perspektiv og undersøger forandringer som påvirket af både individers meningsskabelse samt af konteksten (Balogun, Bartunek og Do, 2015; Balogun og Johnson, 2005). Det er denne nyere forskningslitteratur, der inkluderer betydningen af meningsskabelse i forandringsprocesser (Oreg og Berson, 2019), som vores undersøgelse er inspireret af.

Grundlæggende handler sensemaking om at give »noget« mening og skabe en forståelse og fortolkning. Sensemaking er en vedvarende proces, der bl.a. påvirkes af opfattet identitet, interaktioner og sociale relationer, tidligere erfaringer og forståelser, samt organisatorisk kontekst (Weick, 1995; Weick, Sutcliffe og Obstfeld, 2005). I relation til sidstnævnte peger f.eks. Balogun og Johnson (2005) på, at en organisations forandringshistorik kan influere på de meningsskabende processer (Balogun og Johnson, 2005). Brugen af et sensemaking perspektiv i forandringslitteraturen bygger i stor udstrækning på Weicks arbejde omkring sensemaking og centrerer sig bl.a. om, at lederes meningsskabelse kan påvirke både forandringsproces og resultat (Balogun, Bartunek og Do, 2015; Balogun og Johnson, 2004, 2005). I en arbejds kontekst bliver det således helt centralt, hvordan mellemledere udvikler deres egen forståelse, fortolkning og mening af en forandring (Isabella, 1990; Balogun og Johnson, 2004), herunder opfattelsen af hensigtsmæssigheder og uhensigtsmæssigheder ved en given forandring (Balogun og Johnson, 2005). Centralt er her, at lederen naturligt vil søge at forstå en forandring på en måde, som »giver mening« eller passer ind i lederens forforståelse af organisationen og hans egen rolle som leder (Bartunek, 1984), og at dette har en betydning for det handlingsrum og mulige meningsgivelse, som skabes (Balogun, Bartunek, og Do, 2015).

## Case: Indførelse af målstyringstavler i SKAT

### Baggrund

Fordi forandringer ikke foregår i et vakuum, og opfattelser af en given forandring influeres af f.eks. tidligere erfaringer og den eksisterende kontekst i form af bl.a. organisationens historik (Balogun og Johnson, 2005), har årene op til interviewtidspunktet en betydning som kontekst for mellemledernes og medarbejdernes forandringsrelaterede opfattelser og handlinger. I det føl-

gende skitseres derfor i grove hovedtræk den udvikling, som SKAT har været igennem siden 2005, hvor det kommunale og statslige skattevæsen blev lagt sammen. Formuleringen »grove hovedtræk« skal tages helt bogstaveligt. Det er hverken hensigten eller målet at give en fyldestgørende indsigt i SKATs organisering og udvikling over tid. For dem, der måtte ønske en mere fyldestgørende beskrivelse af SKATs udvikling fra 2005, henvises til Christensen og Mortensen (2018).

Baggrunden for sammenlægningen i 2005 var, at den dobbelte struktur i kommune og stat blev anset som unødigt dyr og uhensigtsmæssig. Sammenlægningen blev således startskuddet til en proces mod en centralisering og ny organisationsstruktur, der via en højere koncentration af faglige kompetencer i færre afdelinger havde til hensigt at øge den nationale ensretning og standardisering af diverse opkrævnings- og kontrolindsatser. Yderligere kom der også fokus på at øge automatiseringen af en lang række processer via implementering af nye IT-systemer. Sidstnævnte indebar også en forventning om reduktion i antal medarbejdere (primært på baggrund af naturlig afgang) over en årrække. Forandringen indebar således et klart fokus på produktivitet og effektivisering.

Det er ikke alle de nævnte forandringsprocesser, som er forløbet lige gnidningsfrit. Eksempelvis har implementeringen af nye IT-systemer, og dermed de forventede effektiviseringer, været en stor udfordring. En udfordring, som er blevet forværret af, at besparelser på medarbejdersiden er blevet foretaget, inden de nye IT-systemer var effektivt i drift. Således har SKAT over en årrække været en organisation, som har været presset på arbejdsopgaver, alvorlige udfordringer med IT-systemer samt massive og multiple organisationsændringer. Denne baggrund og disse udfordringer danner konteksten omkring mellemledernes indførelse af målstyringstavlerne.

### ***Om målstyringstavlerne: mellemledernes fortælling***

Efter topledelsens beslutning om at indføre målstyringstavler i 2014 fik mellemlederne til opgave at indføre dem i deres respektive enheder. Som udgangspunkt var målstyringstavlerne tiltænkt at være fysiske, dynamiske tavler, hvor man hele tiden skulle kunne danne sig et overblik over en enheds produktivitet. Målstyringstavlerne skulle således udgøre en oversigt over en enheds projekter og relaterede mål, f.eks. fremdrift, ressourcemål, antalsmål o.l. Farverne grøn, gul og rød skulle symbolisere den aktuelle status i forhold til de enkelte mål og projekter. I tilgift skulle tavlerne illustrere en række KPI'er, f.eks. effekt på skattegabet, sygefravær o.l. Forventningen til mellemlederne var, at de skulle indføre målstyringstavlerne i deres enhed, således at de kunne rapportere nøglemåltal til deres nærmeste leder. Samtidig var det forventet, at mellemlederne skulle introducere medarbejderne for målstyringstavlerne, og at disse skulle udgøre et afsæt for enhedernes overblik samt diskussioner i relation til f.eks. produktivitet og ressourceforbrug. Mellemlederne havde fået metodefrihed med hensyn til, hvordan de mere konkret indførte målstyringstavlerne i deres enhed.



Processen bag udformningen af målstyringstavlerne var primært topstyret og foregik i samarbejde med en konsulentvirksomhed. Som udgangspunkt var målstyringstavlerne standardiserede, om end der grundet enhedernes meget forskellige arbejdsopgaver kunne være forskelle i mål og KPI'er. Mens det indledningsvist var planen, at målstyringstavlerne skulle måle på enhedsniveau, var det hensigten, at de – over tid – også skulle kunne måle på individniveau, dvs. den enkelte medarbejders performance. I nogle enheder var dette muligt allerede fra starten.

## Interview med medarbejdere i SKAT

Det empiriske materiale anvendt til denne artikel er interviews foretaget i foråret og sommeren 2016. På interviewtidspunktet var SKAT organiseret i fem overordnede områder: HR, Økonomi & Stab, Kundeservice, Indsats og Inddrivelse. Samtlige informanter var på interviewtidspunktet ansat i Indsats i enheder lokaliseret både på Sjælland, Fyn og i Jylland.

I alt blev 21 semi-strukturerede interviews gennemført, heraf syv interviews med mellemledere og to af disses respektive medarbejdere. Alle informanter deltog frivilligt i interviewene. Kontakten til medarbejderne kom i stand via lederne, der alle gav positivt tilsagn om at kontakte to af deres medarbejdere med henblik på et interview. Alle informanter er efter aftale anonymiserede både i dataindsamlings- og databehandlingsprocessen.

De syv mellemlederes anciennitet strakte sig fra 7 til 32 år med en gennemsnitlig anciennitet på omkring 22 år. To af mellemlederne var kvinder. Et ligeligt antal kvinder og mænd er interviewet på medarbejdersiden. Medarbejdernes anciennitet strakte sig fra 11 til 44 år med en gennemsnitlig anciennitet på omkring 21 år.

Hvert interview varede i gennemsnit en time. Mellemlederen blev interviewet først, herefter medarbejderne enkeltvist. Alle interviews blev optaget og efterfølgende transskriberet og analyseret i NVivo.

Interviewene blev kodet i henhold til følgende overordnede kategorier:

- Opfattelse af forandringer i SKAT (kontekst)
- Opfattelse af målstyringstavler (herunder hensigtsmæssigheder samt uhensigtsmæssigheder)
- Opfattelse af intenderede formål med indførelse af målstyringstavler (mening)
- Brug af målstyringstavlerne (proces)

## Mellemledernes perspektiver og to empiriske illustrationer

Artiklen giver indledningsvist et indblik i udtrykte perspektiver på mellemledernes definerende rolle i forandringer. Herefter følger to empiriske illustrationer af disse perspektiver, som hver baserer sig på interviews med en mellemleder og to af lederens medarbejdere.

### **Opfattelse af forandring (kontekst)**

Mellemlederne nævnte flere kontekstuelle forhold, der influerede på meningsskabelsen af målstyringstavlerne, hvor både forandringens indhold samt konteksten spillede en rolle. Konteksten forstået både som den overordnede (organisatoriske) udvikling SKAT påbegyndte efter sammenlægningen i 2005, men også forstået som den mere nære og lokale kontekst for mellemlederne i forhold til den specifikke enhed, de skulle indføre målstyringstavlerne i.

På tværs af de 21 interviews giver informanterne i Indsats udtryk for, at måling af produktivitet og ressourceforbrug ikke er nyt, om end det ikke tidligere har været systematiseret og standardiseret. Målstyringstavlerne blev derfor ikke opfattet som en markant ændring af medarbejdernes jobindhold eller arbejdsproces, men blev anskuet mere i retning af en inkrementel forandring. Dog blev det understreget, at andre enheder i SKAT potentielt opfattede indførelsen af målstyringstavler som et markant skift i arbejdsform. Særligt i de enheder, som hverken havde erfaring eller tradition for at måle på f.eks. produktivitet og ressourceforbrug. I disse enheder er indførelsen af målstyringstavlerne potentielt blevet opfattet som mere i retning af en transformationel forandring. For mellemlederne i de forskellige enheder i SKAT blev implementeringssituationen som udgangspunkt dermed forskellig. Den oplevede kontekstuelle baggrund for implementeringen af målstyringstavler i SKAT var således en vigtig omstændighed, der bidrog til at definere, om forandringen blev oplevet som inkrementel eller transformationel.

### **Mellemledernes meningsskabelse**

Hvad angår meningen med den forandring, som målstyringstavlerne repræsenterede, skabte flertallet af mellemlederne en overordnet mening relateret til det organisatoriske formål. Fastholdelsen af denne mening blev dog udfordret, når den skulle relateres til mening lokalt i forhold til arbejdets udformning og indhold. Denne udfordring kom til udtryk i relation til praktiske implementeringsudfordringer, som principielt kunne udfordre tavlernes overordnede, formålsorienterede rationale.

I forhold til målstyringstavlernes overordnede mening på organisationsniveau kom det eksplicit til udtryk i en del af interviewene, at mellemlederne meningskategoriserede i to interrelaterede hovedområder: professionaliseringen af SKAT og ensretningen af procedurer i SKAT. Mellemlederne påpegede således en vis mening i den grundlæggende ide med målstyringstavlerne som ét af tiltagene i retningen af et *mere professionelt SKAT*. Et professionelt SKAT, som havde fokus på det faglige med hensyn til at løfte diverse opgaver og kontroller, og som havde fokus på ensretning af procedurer samt ressourceforbrug. Sidstnævnte skal f.eks. ses i forhold til før fusionen i 2005, hvor bl.a. indsatsområder kunne variere på tværs af kommunegrænser. Målstyringstavlerne blev således anset som en del af både mål og middel til udviklingen mod et mere professionelt og ensrettet SKAT ved at være et hjælpemiddel til mellemledernes arbejde med systematisk at holde øje med fremdrift i projekter, ressourceforbrug mv. Her kom det således meget tydeligt til udtryk, at særligt

tidligere erfaringer og forståelser samt organisatorisk kontekst influerede på mellemlædernes meningsskabende processer.

Denne meningsskabelse omkring målstyringstavlerne på organisationsniveau var dog ikke ensbetydende med, at mellemlæderne udelukkende udtrykte begejstring. I forhold til arbejdets lokale udformning og indhold påpegede mellemlæderne nogle uhensigtsmæssigheder ved målstyringstavlerne. Uhensigtsmæssighederne handlede primært om metodespørgsmål, dvs. hvad der skulle måles og hvordan.

Uhensigtsmæssigheden ved, hvad der faktisk blev og ikke blev målt på, var genstand for opmærksomhed og bekymring hos mellemlæderne. Det faktum, at en del af lederne havde medarbejdere, hvis indsats var vanskelig at måle, udgjorde en alvorlig uhensigtsmæssighed i designet omkring målstyringstavlerne, som for lederne havde implikationer for deres implementering og lokale meningsskabelse i forhold til medarbejderne. Nogle ledere pointerede således, at funktioner som undervisning og coaching af andre medarbejdere ikke kunne detekteres i målstyringstavlerne, men at dette i allerhøjeste grad bidrog til målopfyldelsen.

En anden uhensigtsmæssighed relaterede sig til, hvordan der skulle måles. En del mellemlædere påpegede, at det i deres enheder ikke var muligt at lave den tiltænkte *løbende* måling af fremdrift på projekter. Dette gjaldt f.eks. for de ledere, hvis medarbejdere arbejdede på sager, som kunne have varigheder på adskillige måneder eller år. Konsekvensen af målstyringstavlernes målingsfrekvens blev således anset som en potentiel risiko for, at medarbejderne kunne føle, at de ikke nåede, hvad de skulle, og derfor blev demotiverede. Således gav flertallet af mellemlædere udtryk for, at det for dem i en lokal kontekst var meningsløst med en fysisk tavle.

På trods af at mellemlæderne godt kunne se en organisatorisk mening med målstyringstavlerne, skabte de oplevede uhensigtsmæssigheder udfordringer for mange af mellemlæderne. Dette potentielle modsætningsforhold viste sig at have stor betydning for mellemlædernes meningsagerende rolle – både i relation til implementeringspraksis og lokal meningsgivelse til medarbejderne.

### ***Mellemlædernes meningsagerende rolle***

Igennem en analyse af mellemlædernes implementeringspraksis kan vigtig information om mellemlæderens meningsdannelse og dennes betydning for rollen som meningsdefinerende udledes.

Hos alle mellemlæderne sås fuld compliance med organisationens top-down forandringsbeslutning. På interviewtidspunktet havde alle mellemlæderne således indført målstyringstavlerne i deres enheder og anvendte dem til at rapportere nøgletal til nærmeste leder. Samtidig foregik en vis kommunikation omkring målstyringstavlerne – både i en introducerende fase og fortløbende som et tema ved enhedsmøder. I praksis anvendte flertallet tavlen i elektronisk form, f.eks. som et regneark. Kun en af de interviewede ledere anvendte en

synlig fysisk tavle. Ved enhedsmøderne blev således typisk vist udvalgte dele/tal fra enhedens målstyringstavle via slides eller f.eks. regneark, og ud fra disse blev der drøftet status, overblik, samt eventuelle behov for forbedringer.

Men mellemlederne var alle optagede af at håndtere de oplevede uhensigtsmæssigheder og finde måder, hvorpå de kunne gøre målstyringstavlerne nærværende og meningsfulde for medarbejderne. De steder, hvor der var tydelige mismatch mellem målstyringstavlernes organisatoriske mening og den lokale mening i forhold til arbejdets udformning og indhold, kompenserede mellemlederne på forskellige måder. Nogle valgte en strategi, hvor implementeringen blev gennemført på en næsten »usynlig« måde for medarbejderne, andre valgte at reducere mismatchet mellem den organisatoriske mening og den lokale meningsgivelse, så meningsgivelsen ved implementeringen blev tilpasset den specifikke enheds opgaver og arbejdsform, endnu andre placerede sig et sted imellem disse to positioner.

Således blev diskrepansen mellem mellemlederens opfattede organisatoriske og lokale mening med målstyringstavlerne styrende for hvordan mellemlederne agerede som forandringsagenter – i form af faktiske handlinger og meningsgivende relationer, f.eks. hvordan medarbejderne kunne gives mening i forandringens konkrete implementering, form og indhold. Et gennemgående fællestræk hos mellemlederne var således, at det havde været en proces for dem at finde en passende måde, hvorpå målstyringstavlerne kunne gøres meningsfulde for medarbejderne. En proces, hvori de havde skåret brugen af målstyringstavlerne til – guidet af deres egen meningsskabelses retrospektivitet, kontekstualitet og reciprocitet.

Nedenfor følger to empiriske illustrationer. Hver illustration giver et indblik i, hvordan en mellemladers organisatoriske og lokale meningsskabelse af målstyringstavlerne influerer både på forandringsimplementeringen i praksis, og på mellemlederens definerende rolle og meningsgivelse til medarbejderne. Medarbejdernes opfattelse af brugen af målstyringstavlerne er ligeledes gengivet.

*Empirisk illustration 1: En (næsten) usynlig indførelse af målstyringstavler*

Mellemlider 1 er opmærksom på, at en stor del af hans medarbejdere har været gennem mange forandringer de senere år. Nogle er blevet fysisk flyttet, og ligeledes har mange medarbejdere skullet vænne sig til at arbejde i en matrix struktur, hvor medarbejdere på det samme projekt ikke nødvendigvis sidder fysisk sammen, men kan sidde i hver deres ende af landet. I den kontekst er forandringen med måltavlerne blot én ud af mange, og forandringen fortolkes som en utryghedsskabende situation, som medarbejderne skal skærmes fra.

Mellemlider 1 har en anciennitet på over 35 år og har mange års erfaring som personaleleder. Hans erfaring og kendskab til organisationen kommer til udtryk, så snart snakken falder på målstyringstavlerne:

*»... lige nu er der meget fokus på målstyringstavler, og det var der også tilbage i 90'erne ... der var også måltal og målopfølgning. Og så kommer der en periode, hvor det ikke er sådan. For der er jo nogle fordele og ulemper ved det her. Og så på et tidspunkt så finder nogle ud af, at ulemperne måske er for store, og så svinger pendulet tilbage, og så kører det på den anden måde. Det bliver aldrig det samme, ... pendulet svinger aldrig helt tilbage. Men der sker om nogle år, så tror jeg, man gør det på en anden måde.«*

For mellemlider 1 er det vigtigste, at han har nogle relativt frie rammer, som han kan operere inden for som leder.

I interviewet kommer det til udtryk, at kvaliteten i opgaveløsningen skal være et stabilt element og fokus for medarbejderne. Dette ser han også som det, medarbejderne i virkeligheden vægter højest og værdsætter. Hans opfattelse af sin egen rolle i forandringen er således at understøtte og skærme medarbejderne, så de får ro til arbejdet.

*»Den måde vi arbejder på, det, synes mange, er rigtig godt. Der er tid til fordybelse her. Det er vigtigt, at man sætter sig ind i tingene. Det er mere kvalitet end kvantitet. Min tilgang er, at jeg vil hellere nå lidt færre sager, og så at de er rigtige, end det andet. Jeg kan ikke leve med, at vi når vores mål på antal, men at sagerne falder. Det duer ikke. Så må jeg få klø for, at jeg ikke når antal. Men vi kan ikke byde virksomhederne, at vi fokuserer på antal og bare går efter dem og sender et eller andet afsted, der ikke holder. Det er ikke ok.«*

Hans perspektiv afslører, at han i denne sammenhæng ser forandringen som potentielt i modstrid med den mening, hans medarbejdere i enheden tillægger arbejdet. Hans konkrete håndtering af forandringen afspejler hans egen indledningsvise meningsskabelse: At denne forandring er et redskab med primær relevans for ham.

Mellemlider 1 har i praksis indført målstyringstavlerne i sin enhed, og han beretter ganske detaljeret:

*»... Der er en målstyringstavle, og så er der driftstavle. Og for os er det lidt det samme. ... Men hos os er målstyringstavlen, der er vores projekter lignet op, og så kan man se på den her tavle, som er et regneark hos os, de kan være grøn, gul og rød i virkeligheden. Og det er den del af det, der er vigtig for os. Det er driftsstyringen. Hvordan går det med projekterne? Der er nogle ressourcemål og nogle antalsmål. Er der fremdrift? Vi skal tage stilling til, om vi når i mål på dem, og hvilke handlinger skal vi lave på dem for at nå i mål. Det er det ene spor af dem. Så har vi nogle KPI'er hos os. Det kan være effekt på skattegabet. Det kan være sygefravær ... eller andre mål..... Jeg får sådan et regneark, hvor jeg kan se overordnet, hvordan det går i projekterne. Så kan jeg se, hvor mange sager der er i gang, hvor mange der er henlagt, og hvor mange der er afsluttet med resultat, og så kan jeg folde den ud, og så kan jeg også se den på medarbejder-niveau. Så jeg kan se, hvor mange sager [den enkelte medarbejder] har, hvor mange er afsluttet, og hvor mange har revideringer. Og det får jeg hver måned.«*

På enhedsmøderne fokuserer han væk fra målstyringstavlerne i sig selv og fokuserer på kvaliteten i arbejdet. Han fortæller:



»Primært snakker jeg med dem om sagerne, fordi det er det, der giver mening og har interesse. Jeg snakker ikke med dem om KPI'er, fordi medarbejderne har ikke... det er ikke noget, der påvirker deres... altså, hvis man tror, at medarbejderne arbejder hurtigere pga. nogle KPI'er, så tror man forkert. De her medarbejdere har fokus på de her sager, at de skal laves rigtigt. Og de skal også laves inden for en rimelig tidsfrist jo. At der er en eller anden KPI gør ikke at de. Det er mere noget for mig i virkeligheden. Det er ikke noget for dem. De forstår dem heller ikke typisk. Fordi det kan jo være noget med produktionsomkostninger pr. et eller andet, som man regner ud, og så kan de sige, hvad skal jeg bruge det til?«

Mellemlider 1 er meget bevidst om vigtigheden af sin opfattelse af forandringen. Han italesætter den i relation til ikke blot indførelsen af målstyringstavlerne, men også andre forandringer, som han har håndteret gennem årene.

»Jeg tror, det er en meget, meget vigtig rolle [hans ledelsesrolle]. Hvordan jeg håndterer det. Hvordan jeg informerer og er i dialog med dem [medarbejderne] om det. Det tror jeg virkelig betyder noget for, om de synes, det er godt eller skidt, og også om de er trygge ved den her forandring. De kan jo også mærke på mig, om jeg er tryk og tager det stille og roligt, eller om jeg er rædselsslagen.«

At mellemlider 1 reelt skærmer medarbejderne for KPI'er og andre mål og udelukkende snakker sager og fremdrift heri, kommer også til udtryk i interviewene med to af hans medarbejdere. Adspurgt om målstyringstavlerne er noget medarbejderne bruger eller mærker i deres arbejde, er svaret fra den første medarbejder:

»Nej, det gør vi ikke. [Mellemlider 1] har jo til rigtig mange enhedsmøder fortalt om de her målstyringstavler. Vi er ikke nede og lave deciderede mål på hver medarbejder endnu. Eller også vil jeg sige det sådan, at han får det til, at det ikke virker sådan. Altså, hvis vi har nogle mål pr. medarbejder, så tror jeg ikke, at der er nogen, som ved det.«

Medarbejder 2 udtrykker samme synspunkt og genfortæller, hvorledes mellemlider 1 i forbindelse med præsentationen af målstyringstavlerne f.eks. har fokuseret på et meget lavpraktisk element, nemlig medarbejdernes tidsregistrering.

»... for ellers vil den lyse rødt hele tiden i dashboardet. ... hvis der sidder nogen i den anden ende og er controller og sidder og skal kontrollere noget, så få det gjort så snart det er muligt... tidsregistrere, jamen gør det dagligt i stedet for at, jamen så kan du ikke huske, hvad du har lavet den dag. ... For selvfølgelig er det vigtigt, når der er nogen, som sidder og følger op på det og kontrollerer... Hvis du i virkeligheden sidder og registrerer på et projekt, som du ikke arbejder på, jamen, eller sidder og laver noget andet, jamen det kan også få konsekvenser senere på den ressourceanvendelse, der kommer på de forskellige projekter. Få registreret rigtigt, så det ikke kommer til at få nogle uheldige konsekvenser, også ... i forhold til dig selv. "Nå, men det var da fantastisk, at I kunne gennemføre et projekt med så få ressourcer, så kan vi jo godt skære ned i folk, der skal på." ... der er jo ikke noget farligt i at gøre det så nøjagtigt som muligt i forhold til virkeligheden, så.«

Citatet illustrerer, hvorledes mellemlider 1 har meningsgivet omkring målstyringstavlen, således at der blev et fokus på den direkte relevans for medarbejdernes daglige arbejde. Mellemlider 1's egen meningsskabelse skinner igennem. En meningsskabelse, som handler om, at forandringen (målstyringstavlerne) potentielt er i vejen for medarbejdernes arbejde og kvaliteten deraf. Medarbejdernes meningsskabelse afslører således, at registreringerne blot er en arbejdsprocedure, noget, der skal gøres, for at feltet ikke lyser rødt. Men endnu mere vigtigt er, at registreringerne ikke er farlige – for de afspejler blot den realitet, der ligger forud, hvor medarbejderne gør et godt stykke arbejde, og kvaliteten er rettesnoren – ikke målstyringstavlerne.

## Empirisk illustration 2: Synlig brug af målstyringstavler

Mellemlider 2 har over 40 års anciennitet, heraf over halvdelen som mellemlider. Den indledende samtale kommer til at handle om målstyringstavlerne i en historisk kontekst. Her giver tidligere oplevede forandringer rammesættende mening for de nuværende.

Refleksionerne i forhold til den organisatoriske kontekst kommer således til udtryk:

*»Vi har jo tidligere ... da vi var i kommunerne ... arbejdet med målstyring. Det ligger nok en 10-15 år tilbage, måske. ... der blev jo også fra central side fastsat mål på de enkelte typer af kontroller. Og dem skulle man jo bare nå. ... jamen det lykkedes jo også, fordi man lavede jo så bare måltals-kontroller, kan man sige. Sidst på året. Ligegyldige måltals-kontroller for at nå de her mål. Det vil sige, at man opfandt nogle kontroller, som ikke tog så lang tid og var nemme og ... Så kunne man ligesom komme i mål, ikke også. Og det var jo ikke hensigtsmæssigt.«*

Mellemlider 2 kan godt se det funktionelle i at have en række mål med henblik på at få overblik over projekter og følge fremdrift. Men mellemlider 2 er stærkt optaget af, om det er det rigtige, der måles på. Flere gange fremhæver han, at målstyringstavlerne overvejende betoner kvantitet frem for kvalitet, hvilket han ikke finder hensigtsmæssigt.

*»Og det er jo straks sværere at måle på kvalitet af sagerne. Fordi når jeg siger til en medarbejder: Du skulle gerne nå 10 % flere sager i den næste periode, eksempelvis. Så siger vedkommende: Jamen det kan jeg da sagtens – eller vedkommende siger ikke noget og så bare gør det, men så går det måske ud over kvaliteten i sagerne. Altså der er nogle knapper, man hos medarbejderne kan skrue på for at opnå målene – og er det det, vi ønsker? Nej, det synes jeg ikke, at det er. Jeg vil ikke have, at man slækker på kvaliteten for at opnå målene, nødvendigvis.«*

Også mellemlider 2 giver målstyringstavlerne mening som et styringsredskab – men at dette kan stå i modsætning til et andet vigtigt styringsredskab for en leder, nemlig selve meningen med arbejdet og arbejdets overordnede mål.

Målstyringstavlerne er fuldt implementeret i mellemlider 2's enhed. Under interviewet beskriver han sin implementering af tavlerne. I den proces har han haft en dialog med medarbejderne om målstyringstavlen og fortalt dem, at enheden som udgangspunkt skulle måles tilsvarende andre enheder i SKAT. Herudover uddyber han:

*»... jeg måler også lidt på tid pr. kontrol, kan man sige. Hvor lang tid en medarbejder er om at lave en kontrol – det er der også forskel på. Men det er jo så igen individuelt. Og det er jo fordi, at jeg gerne vil have dén snak med medarbejderne om at prioritere at – gør du for meget ud af sagen? Skriver du for meget – er det for mange sider – kan du ikke prøve at skære ned? Altså have dén dér kvalitetssnak med medarbejderne ... Så er jeg jo nødt til at regne ud, hvor mange timer der er gået med hendes eller hans kontroller i gennemsnit. Så det måler jeg også på ...«*

Her ses således et tydeligt eksempel på, hvordan en meningsskabelse, som principielt kunne gå imod lederens overordnede værdier og ønsker til arbejdet, fører til, at forandringen implementeres på en måde, så det nye styringsredskab giver mening i mellemliderens praksis. Det bliver et udgangspunkt for en dialog om kvalitet, frem for en kvantitativ reguleringsmekanisme. Det er vigtigt for mellemlider 2 at fastholde et fokus på kvalitet, at lave de rigtige sager, og komme i mål med dem.

*»... hvis jeg ikke synes, det giver mening, så vil jeg ikke kræve det af medarbejderne. Jeg vil hellere kræve noget ANDET, som giver mening.«*

Eksemplet er et udtryk for, hvordan den enkelte leders meningsskabelse har konsekvenser for selve forandringsimplementeringen.

Fokus på kvaliteten er, som det ses, afgørende for mellemlider 2. Derfor har dette været et eksplicit opmærksomhedspunkt for ham i omtalen af målstyringstavlerne på enhedsmøderne, dvs. i hans meningsgivelse til medarbejderne. Som konsekvens har

det været en vigtig parameter for ham i indførelsen af målstyringstavlerne, at medarbejderne ikke måtte opfatte målene som urealistiske.

*»... altså jeg var jo tilbageholdende med ligesom at sætte målene for højt – det skal også være realistiske mål ... [vi har] heldigvis nogle erfaringer med, hvor meget man kan nå. Hvor meget de enkelte medarbejdere kan nå ... det kunne jeg jo så bygge videre på og sørge for, at jeg ikke overvurderede nogle medarbejdere... og jeg synes også, at jeg var lidt forsigtig, når jeg italesatte de her mål ... i stedet for at dyrke ANTAL ... så valgte jeg ... at dyrke det faglige mere. Altså sige: Hvad mangler du fagligt for at kunne påtage dig noget mere på længere sigt?«*

Mellemlider 2's medarbejdere var ikke i tvivl om, at målstyringstavlerne var indført og blev anvendt af deres mellemlider. Da den første medarbejder blev spurgt om, hvad han indledningsvis mente om målstyringstavlerne, var svaret:

*»... jeg var af en negativ holdning til det – fordi man følte, at man skulle kontrolleres. Man følte jo, at man ville det, man kunne – og nu ville de pludselig til at lave kontrol med, om jeg også gjorde det.«*

I dag tænker han dog ikke længere over målstyringstavlerne til daglig.

*»Nej. Jeg ved, at jeg når det, jeg skal [griner]. Altså, jeg ved, at jeg arbejder det, jeg kan. Og når jeg ikke [det antal jeg skal], jamen, så har jeg en forklaring.«*

Den mening, målstyringstavlerne har fået for denne medarbejder i dagligdagen, kan ses som en direkte konsekvens af mellemlider 2's egen meningsskabelse. Kombineret med mellemliderens fokus på kvalitet over kvantitet, hans implementering af målstyringstavlerne som procesredskab mere end kvantitativ kontrol, samt hans meningsgivning ind i en faglig diskurs har medvirket til, at medarbejderne ikke opfatter redskabet (udelukkende) som en kontrolforanstaltning.

Medarbejder 2 havde ikke samme indledende opfattelse af målstyringstavlerne som medarbejder 1. For ham faldt det naturligt at måle på, hvor lang tid det tager at lave en sag, træfprocenter mv. Nedenstående citat illustrerer, hvorledes mellemlider 2 har meningsgivet omkring målstyringstavlen, således at medarbejder 2's opfattelse af målstyringstavlerne også afspejler en procesopfattelse. Fokus bliver også her, at det centrale er at kunne følge fremdriften, lave meningsfyldte opfølgninger og nå fagligt godt i mål på de enkelte projekter.

*»... så derfor var jeg heller ikke skræmt over KPI'erne, da man sådan begyndte at tale måltavler ... det synes jeg da var helt naturligt ... men med den historie [de øvrige forandringer i SKAT, hvor udfaldene har været mindre vellykkede] der er i SKAT, når man begynder at sætte sådan nogle ting her i søen, så var de [hans øvrige kolleger] da selvfølgelig alle sammen en lille smule skeptiske. Øh, mange tænkte: Er det mig, der bliver målt for min arbejdsindsats? ... sådan har jeg aldrig tænkt det. Jeg har godt været klar over, hvad målet med det her var, altså det var selvfølgelig ikke at finde ud af, hvilke medarbejdere der lavede mest, og hvilke der lavede mindst. ... Du skal jo ikke begynde at sætte medarbejderne op imod hinanden ... man skal jo se på det samlede for projektet, hvilken farvelægning der var [her refereres til hhv. rød, gul eller grøn].«*

Medarbejder 2's meningsskabelse afspejler her tydeligt mellemliderens egen meningsskabelse, og det konkrete fokus mellemlideren har haft for sin meningsgivning til medarbejderne.

## De lokale forandringsagenter bliver centrale i fremtidens forandringslitteratur

De to empiriske illustrationer er eksempler på, hvor forskelligt mellemlederne skabte mening og implementerede målstyringstavlerne i deres enheder. Hvor mellemleder 1 i høj grad betragter f.eks. KPI'erne som »kun noget for ham«, og derfor over for medarbejderne bevidst kun betoner de dele, som han finder relevante i relation til deres direkte arbejdsopgaver, har mellemleder 2 en mere åben dialog med medarbejderne i relation til de mål, som skal opnås. Hvor mellemleder 1 synes at følge en envejs sensegiving-strategi, kan mellemleder 2's strategi fortolkes som en mere reciprok relation, om end på tværs af hierarkier og roller. Når mellemleder 2 åbner for en dialog om det problematiske og uhensigtsmæssige ved blindt at styre efter mål uden at have fokus på kvalitet, kan disse betydninger netop være opstået i resonans med medarbejderne. Om end det næppe udgør hele forklaringsrammen, er mellemledernes forskel i meningsskabelse og meningsgivelse én af de bidragende årsager til, at medarbejderne under de to mellemledere har forskellige opfattelser af målstyringstavlerne. Men omvendt kan medarbejdernes værdier og opfattelser også have bidraget til mellemlederens handlinger som forandringsagent. Det kan derudover diskuteres, om enhedernes forskelligartede arbejdsopgaver influerede på, mellemledernes valg af implementeringsstrategi for målstyringstavlerne. Interviewmaterialet giver dog et indblik i, at dette ikke kan være en fyldestgørende forklaringsramme i sig selv.



**Således giver artiklen et empirisk indblik i, at en topledelse kan initiere og øve indflydelse på en given forandring, men at lokal praksis i høj grad præges af mellemledernes retrospektive, kontekstuelle, reciproke meningsskabelse**

Ledernes meningsskabelse spiller således en afgørende rolle i forhold til deres tilgang til implementering af forandringen, og betydningen af deres tidligere erfaringer og forståelser i deres meningsskabelse fremstår stærkt. Det retrospektive element i meningsskabelsen viser sig således at have betydning for, hvordan mellemlederne i praksis håndterer en forandring og forvalter deres rolle som meningsdefinerende for medarbejderne. Således giver artiklen et empirisk indblik i, at en topledelse kan initiere og øve indflydelse på en given forandring, men at lokal praksis i høj grad præges af mellemledernes retrospektive, kontekstuelle, reciproke meningsskabelse. Dette er en væsentlig pointe i forhold til den strategiske forandringslitteratur, som generelt lægger op til, at topledelsen kan kontrollere forandringer og styre via f.eks. strategi- og kommunikationsplaner. Artiklen illustrerer, at mellemledere som forandringsmodtagere aktivt giver mening til forandringen, f.eks. ved at oversætte og redigere i forandringen og tilpasse dens implementering til de lokale omstændigheder. Den grundlæggende hensigt fra topledelsens side – indførelse af forholdsvis standardiserede målstyringstavler – blev i praksis opfattet af medarbejderne som: 1) enten ikke anvendt i enheden (usynlig) eller 2) et red-

skab til at øge og sikre kvaliteten i deres arbejde (fortolket). Set i et sensemaking perspektiv bliver typen og indholdet af forandring således mindre relevant i sig selv, mens vigtigheden af den meningsskabende og meningsgivende forandringsagent bliver helt central i den fremtidige teoretiske og empiriske udvikling af den strategiske forandringslitteratur.

Artiklen illustrerer således ikke blot det problematiske i top-down-forandringsprocesser. Den viser også, hvordan kontekstuel lokal meningsskabelse bliver en organisatorisk forudsætning for implementeringen af forandringsprocesser, og hvordan mellemledernes relationer til medarbejderne har stor betydning for lederens meningsskabelse. Samtidig illustrerer artiklen, hvorledes mellemledernes kontekstuelle meningsskabelse udgør fundamentet for den lokale forandringsimplementering og dermed kan have stor indflydelse i forhold til forandringens succes. Både forskning og praksis kan med fordel bygge videre på denne viden i deres stræben efter meningsfulde forandringer.

## Litteraturliste

- Balogun, Julia (2006), »Managing Change: Steering a Course between Intended Strategies and Unanticipated Outcomes«, *Long Range Planning*, 39: 29-49.
- Balogun, Julia og Gerry Johnson (2004), »Organizational Restructuring and Middle Manager Sensemaking«, *Academy of Management Journal*, 4(4): 523-49.
- Balogun, Julia og Gerry Johnson (2005), »From Intended Strategies to Unintended Outcomes: The Impact of Change Recipient Sensemaking«, *Organization Studies*, 26(11): 1573-1601.
- Balogun, Julia, Jean M Bartunek og Boram Do (2015), »Senior managers' sensemaking and responses to strategic change«, *Organization Science*, 26(4): 960-79.
- Bartunek, Jean M. (1984), »Changing interpretive schemes and organizational restructuring: The example of a religious order«, *Administrative Science Quarterly*, 29(3): 355-72.
- Christensen, Jørgen Grønnegård og Peter Bjerre Mortensen (2018), *Overmod og Afmagt. Historien om det nye SKAT*. Djøf Forlag: København K.
- Dibella, Anthony J (2007), »Critical Perceptions of Organizational Change«, *Journal of Change Management*, 7(3-4): 231-42.
- Floyd, Steven W og Bill Woodridge (1997), »Middle management's strategic influence and organizational performance«, *Journal of Management Studies*, 34(3): 465-85.
- Gioia, Dennis A og Kumar Chittipeddi (1991), »Sensemaking and Sensegiving in Strategic Change Initiation«, *Strategic Management Journal*, 12(6): 433-48.
- Hayes, John (2014), *The Theory and Practice of Change Management*, 4. udgave, Palgrave Macmillan.
- Huy, Quy Nguyen (2001), »In praise of middle managers«, *Harvard Business Review*, 79(8): 72-9.
- Huy, Quy Nguyen (2002), »Emotional balancing of organizational continuity and radical change: The contribution of middle managers«, *Administrative Science Quarterly*, 47: 31-69.
- Isabella, Lynn A (1990), »Evolving interpretations as a change unfolds: How managers construe key organizational events«, *Academy of Management Journal*, 33(1): 7-41.
- Kotter, John P. (1995), »Leading Change – Why Transformation Efforts Fail«, *Harvard Business Review*, January 2007, Best of HBR, pp. 96-103.
- Lau, Chung-Ming og Richard W Woodman (1995), »Understanding organizational change: a schematic perspective«, *Academy of Management Journal*, 38(2): 537-54.
- Nadler, David A. og Michael L. Tushman (1995), »Types of organizational change: from incremental improvement to discontinuous transformation«, i David A. Nadler, Robert B. Shaw og Elise A. Walton, red., *Discontinuous Change. Leading Organizational Transformation*. San Francisco: Jossey-Bass Inc, pp. 14-34.
- Oreg, Shaul og Yair Berson (2019), »Leaders' impact on organizational change: bridging theoretical and methodological chasms«, *Academy of Management Annals*, 13(1): 272-307.
- Weick, Karl (1995), *Sensemaking in Organizations*, Thousand Oaks, CA, Sage.
- Weick, Karl E., Kathleen M. Sutcliffe og David Obstfeld (2005), »Organizing and the Process of Sensemaking«, *Organization Science*, 16(4): 409-21.



# Populisme i Europa: En trussel mod det liberale demokratis institutioner?

Temanummer: Den danske offentlige forvaltning i forandring

*Svækkes domstolenes, parlamentets og andre tilsynsmyndigheders mulighed for at holde regeringen ansvarlig, når populistiske partier i Europa opnår politisk repræsentation? For at undersøge dette tager vi afsæt i en forståelse af populisme, der betoner, at politik direkte bør afspejle folkets vilje. På den baggrund kan vi opstille en forventning om, at populistiske partier afvikler institutioner, der begrænser regeringens muligheder for at handle i overensstemmelse med folkets vilje. Det er en forventning, der kan*

*bekræftes. For perioden 2000-2017 identificerer vi 85 populistiske partier i 31 europæiske lande og konstruerer et datasæt, der kobler information om partiernes repræsentation med informationer om landenes horisontal accountability. Vores analyse viser, at lande med populistiske regeringspartier faktisk oplever svækkede niveauer af horisontal accountability. Effekten forstærkes i øvrigt når regeringslederen selv kommer fra ét af de populistiske partier.*

## Når populistiske partier opnår repræsentation

Gennem de seneste årtier har populistiske partier i Europa opnået øget repræsentation i de parlamentariske forsamlinger. I Østrig, Holland, Polen og Ungarn er populistiske partier yderligere indtrådt i regering. Samtidig er den tredje demokratiseringsbølge stagneret, og vi ser tegn på, at demokratiet er under pres (Diamond, 2015). I Europa er det særligt den horisontale accountability, der består i, at forskellige institutioner holder hinanden i skak, som udfordres. Flere studier antyder, at den stigende forekomst af populistiske partier i regering kan være én af årsagerne til denne demokratiske afmatning (se eksempelvis Bermeo, 2016; Bugarcic og Kuhelj, 2018).

Populisme er et omstridt begreb, der benyttes flittigt, men ofte inkonsekvent både inden og uden for den akademiske verden. Litteraturen om populisme indeholder en omfattende og vedvarende debat om, hvad populisme egentlig er, og hvordan det bør konceptualiseres. Debatten går på, hvor snævert begrebet bør afgrænses, og hvilke nødvendige og tilstrækkelige egenskaber det forudsætter (Mudde og Kaltwasser, 2012: 7). Fraværet af en fælles forståelse af begrebet har gjort det svært at foretage systematiske empiriske studier af populisme. Vi ønsker i denne artikel ikke at dvæle ved denne debat, men derimod at gennemføre et systematisk effektstudie af populisme og forsøge at håndtere udfordringerne herved.

Litteraturen om populisme i Europa har længe interesseret sig for årsagerne til repræsentation af populistiske partier (Inglehart og Norris, 2016; van Kessel, 2015; Mudde, 2007). På det seneste er der også kommet øget fokus på effek-

**KAROLINE LARSEN  
KOLSTAD**

Kandidatstuderende ved  
Institut for Statskundskab,  
Aarhus Universitet,  
201403780@post.au.dk

**MADS PIETER VAN  
LUTTERVELT**

Kandidatstuderende ved  
Institut for Statskundskab,  
Aarhus Universitet,  
201507672@post.au.dk

terne af de populistiske partier, der opnår politisk repræsentation. Hidtil har man hovedsageligt fokuseret på, hvordan mainstreampartierne forholder sig til populistiske partier i regering (Kaltwasser og Taggart, 2016), og hvordan populistiske partier performer ved valg efter at have været i regering (Akkerman og de Lange, 2012). Kun få har undersøgt, om repræsentation af populistiske partier kan være en del af forklaringen på den demokratiske afmatning, som Europa og resten af verden i øjeblikket er vidne til (Mudde og Kaltwasser, 2012: 221). De fleste studier, der analyserer forholdet mellem populisme og demokrati, er tilbøjelige til at fremsætte normative og teoretiske argumenter, som ikke testes, og der mangler empiriske studier (Mudde og Kaltwasser, 2012: 1). Som en undtagelse har Bugaric og Kuheljs (2018) og Sadurski (2018) for nyligt undersøgt sammenhængen mellem populistiske regeringspartier og rule of law gennem kvalitative casestudier af Polen og Ungarn. De konkluderer, at populistiske partier, der opnår regeringsmagten, afvikler demokratiske institutioner, der begrænser de pågældende partiers magtbeføjelser. Vores ambition er derfor at undersøge, om denne sammenhæng også gør sig gældende generelt og på tværs af specifikke cases. Vi er særligt interesserede i at undersøge, om politisk repræsentation af populistiske partier fører til svagere horisontal accountability i en lang række europæiske lande.

Det vil vi gøre ved hjælp af en tidsserieanalyse af 31 europæiske lande i perioden 2000-2017. Vi undersøger sammenhængen i en europæisk kontekst, fordi Europa udgør en least likely case på, at populistiske partier er i stand til at afvikle horisontal accountability. For det første er de europæiske demokratier blandt de mest konsoliderede i verden (Linz og Stepan, 1996: 2). For det andet er EU-landene underlagt stærke bindinger af EU i form af eksempelvis Københavnerkriterierne og Lissabontraktatens artikel 2, der specificerer, at medlemslandene skal respektere rule of law og civile rettigheder for at kunne være en del af EU-fællesskabet (EUR-LEX).

Vores bidrag er todelt. For det første belyser vi, om repræsentation af populistiske partier fører til afvikling af horisontal accountability. Vores centrale argument er, at populistiske partier vil afvikle staters horisontal accountability, fordi den udgør en barriere for gennemførelsen af politik, der afspejler folkets vilje. For det andet tilbyder vi et metodisk bidrag. Hvor litteraturen hidtil har været casebaseret, gennemfører vi en systematisk kvantitativ analyse. Det har den fordel, at vi minimerer risikoen for, at sammenhængen drives af specifikke kontekstuelle forhold. Vores fund kan i højere grad generaliseres, hvis vi finder, at sammenhængen gør sig gældende på tværs af tid og forskellige lande i Europa.

## Demokrati: Begrænsninger på den udøvende magt

Vi tager afsæt i Møller og Skaanings (2013) konceptualisering af demokratibegrebet, der inkorporerer og systematiserer anerkendte definitioner af demokrati i et taksonomisk hierarki. Demokrati er således i sin minimalistiske form (minimalist democracy) tilstedeværelsen af kompetitive valg. I sin maksimali-

stiske form (liberal democracy) omfatter demokratibegrebet endvidere 1) frie og retfærdige valg, 2) civile rettigheder såsom ytringsfrihed og forsamlingsfrihed og 3) rule of law, der sikrer, at alle er ligestillede i forhold til loven (Møller og Skaaning, 2013: 143-144; Diamond og Morlino, 2004: 23). Vi vælger at tage udgangspunkt i en maksimalistisk forståelse af demokrati, da vi fokuserer på en europæisk kontekst, hvor de fleste stater har en tilknytning til EU, hvor medlemskab i princippet bør indebære, at medlemslandene respekterer rule of law og civile rettigheder.

Sondringen mellem minimalistisk og maksimalistisk demokrati er sammenfaldende med sondringen mellem *vertikal* og *horisontal accountability* (O'Donnel, 1998: 113). Vertikal accountability fremhæver, hvordan politikerne i et repræsentativt demokrati står til ansvar over for vælgerne. Vælgerne delegerer kompetence til politikerne, for at disse kan varetage befolkningens politiske interesser (O'Donnel, 1994: 61-2). Hvis vælgerne er utilfredse med politikernes indsats, kan de stemme på andre politikere ved næste valg. Dette giver politikerne incitament til at efterleve vælgernes ønsker, da de ønsker at blive genvalgt (Downs, 1957). Der eksisterer dermed en vertikal accountability mellem politikerne og befolkningen.

I lande, der lever op til den maksimalistiske definition af demokrati, eksisterer der endvidere horisontal accountability. Horisontal accountability betyder, at der er forskellige institutioner, der holder hinanden i skak, således at magten ikke kan misbruges eller koncentrerer i hænderne på de få (O'Donnel, 1994: 61-2; Diamond og Morlino, 2004: 26). Eksempler på institutioner, der sikrer horisontal accountability er domstolene, ombudsmanden, oppositionen i den lovgivende forsamling og centralbanken (ibid.: 26). Den danske grundlovs § 3 specificerer eksempelvis, at magten deles mellem den udøvende, den dømmende og den lovgivende magt (Retsinformation). Hvis regeringen forbryder sig mod demokratiets spilleregler, træder de demokratiske institutioner i kraft, og sanktioner kan følge (O'Donnel, 1994: 61-2).

Ikke desto mindre forsøger nogle magthavere at afvikle institutioner, der begrænser deres autonomi (Bermeo, 2016: 10). Når horisontal accountability svækkes, kan man tale om demokratisk afmatning. Bermeo (2016) definerer demokratisk afmatning som »the state-led debilitation or elimination of any of the political institutions that sustain an existing democracy« (ibid.: 5). I forlængelse heraf opfatter vi demokratisk afmatning som en process, hvor reformer gradvist transformerer regimer i en mindre demokratisk retning (Lueders og Lust, 2018: 737).

Ifølge litteraturen kan demokratisk afmatning forekomme i forskellige former og iværksættes af forskellige aktører såsom monarker, præsidenter og militære grupper (Diamond, 2015: 144; Bermeo 2016: 5). Vi er særligt interesserede i at undersøge de forskellige måder, den siddende regering underminerer horisontal accountability på gennem institutionelle reformer. Det kan eksempelvis være begrænsninger af oppositionens eller domstolenes mulighed for at

føre kontrol med regeringen (ibid: 10-11). Forskellen mellem denne subtile form for demokratisk afmatning versus eksempelvis et militærkup består i, at processen foregår på lovlig vis gennem folkeafstemninger eller afstemninger i parlamentet. Dermed opnår forandringerne legitimitet, fordi de kan ses som et udtryk for en demokratisk proces, hvor de folkevalgte honorerer vælgernes ønsker (ibid: 11; Sadurski, 2018: 65). Dertil kommer, at politikerne typisk fremstiller forandringerne som nødvendige for demokratiets konsolidering. I en europæisk kontekst har eksempelvis de tyrkiske, polske og ungarske parlamenter vedtaget lovgivning, der begrænser pressefriheden samt domstolenes uafhængighed (Bermeo, 2015; Bugaric og Kuhelj, 2018: 25-6).

## Populisme: En ideologisk kamæleon?

Man har længe diskuteret, hvad begrebet populisme dækker over (se van Kessel, 2015 for en dybdegående diskussion). Eksempelvis forstår Weyland (2001: 14) populisme som en politisk strategi, som anvendes for at opnå magt, mens Aslanidis (2016: 88) anskuer populisme som en diskursiv frame. Andre fremhæver betydningen af den karismatiske leder som et vigtigt aspekt af populismen (Schmitter, 2006). Endelig argumenterer Mudde (2004) for, at kernen i populisme er samfundets opdeling i to homogene grupper, der står i et direkte modsætningsforhold til hinanden (ibid: 543). På den ene side står *det rene folk*, og på den anden side står *den korrupte elite*. I sin reneste form er populistisk politik derfor et udtryk for en *volonté générale*, frem for en *volonté de tous* (ibid). Hvor sidstnævnte forholder sig til, hvad der er til det fælles bedste, er førstnævnte snarere aggregerede individuelle viljer, hvorfor lovgivningen tilgodeser flertallet frem for samfundet som helhed (Allen, 1961: 264). Mudde forstår populisme som en tynd ideologi, hvilket vil sige, at den populistiske ideologi ikke indeholder et konsistent program eller et eksplicit samfundssyn i modsætning til eksempelvis liberalismen og socialismen (Mudde, 2004; van Kessel, 2015: 7).

### kernen i populisme er samfundets opdeling i to homogene grupper, der står i et direkte modsætningsforhold til hinanden

I litteraturen er populisme hyppigt associeret med sociale bevægelser, karismatiske ledere eller andre ideologier. I en sydamerikansk kontekst knyttes populisme ofte op på sociale bevægelser, rentierisme og socialisme (Grigera, 2017; Levitsky og Loxton, 2013; Mazzuca, 2013). I en europæisk kontekst er populisme ofte associeret med radikale højrefløjspartier i Vest- og Nord-europa (Mudde, 2007) og socialisme i Sydeuropa (March, 2007).

Populismen kan altså forstås som både en diskursiv frame, en politisk strategi og en tynd ideologi. Den kan derudover, som en kamæleon, antage forskellige ideologiske farver og former, der er tilpasset dens specifikke kontekst (Taggart, 2000; van Kessel, 2015: 5; Bugaric og Kuhelj, 2018: 22).

Vi tager her afsæt i Muddes (2004) definition af populisme af flere årsager. For det første er vi interesserede i at undersøge, om repræsentation af populistiske partier generelt har en betydning for horisontal accountability. Derfor har vi brug for en definition, der tillader os specifikt at teoretisere forholdet mellem populistiske partier og horisontal accountability. Vi skal kunne adskille populisternes syn på horisontal accountability fra deres syn på demokrati som helhed. Mudde (2004) har lige præcist blik for, at populistere ser den vertikale dimension af den demokratiske styreform som grundlæggende for deres virke, mens den horisontale kan ses som en hæmsko. Modsat er Weylands (2001) definition af populisme som en politisk strategi ikke eksplicit om, hvordan populisterne forholder sig til dimensionerne af demokrati, når de først har tilegnet sig magten. Derfor er Muddes definition et bedre afsæt for at belyse vores problemstilling.

For det andet giver Muddes definition os mulighed for at studere populisme i sin reneste form, hvor de centrale aspekter af begrebet populisme er: 1) Eksistensen af *folket* og *eliten*, 2) det antagonistiske forhold mellem disse, 3) den positive omtale af *folket* og den negative omtale af *eliten*, og 4) at den førte politik bør afspejle *volonté générale* (van Kessel, 2015: 11). Dermed afkobler vi populismen fra dens vanlige følgesvende, såsom karisma og højreradikalisme (Kaltwasser, 2012: 200). Det betyder ikke, at det er uvæsentligt at beskæftige sig med betydningen af forskellige subtyper af populisme for landes horisontal accountability, men da vores formål er at belyse betydningen af populisme på tværs af forskellige kontekster, er det en mere farbar vej at undersøge populisme i sin reneste form (ibid: 192).

Selv med afsæt i en klar og afgrænset forståelse af populisme som begreb er det udfordrende at identificere, hvilke partier der er populistiske, og hvilke der ikke er. Det skyldes ifølge van Kessel (2015), at der er en hårfin grænse mellem populistiske partier og partier, som tilhører andre ideologier. Fascismen tager eksempelvis også afstand til den eksisterende politiske orden og appellerer til et idealiseret fællesskab (ibid: 15). Ikke desto mindre adskiller fascismen sig fundamentalt fra populismen, i og med at fascismen er antidemokratisk, hvorimod populismen ser folkets vilje som den ultimative kilde til legitimitet (ibid). Overser man denne afgørende forskel, er der en risiko for fejlagtigt at slutte, at disse fascistiske partier også er populistiske. Derudover udgør *eliten* og *folket* tomme kategorier, hvorfor populisterne selv konstruerer betydningen heraf (Mudde og Kaltwasser, 2012: 9). Det betyder konkret, at forståelsen af, hvem der er *eliten* og *folket*, kan variere over tid og på tværs af kontekst, hvilket gør det udfordrende at identificere populistiske partier systematisk (Rooduijn og Pauwels, 2011: 1274).

## Populismens syn på regeringens handlerum

Der er flere argumenter for, at populistiske partier søger at begrænse horisontal accountability (Mudde og Kaltwasser, 2012). For det første argumenterer Levitsky og Loxton (2013), at populistiske partier, der opnår repræsentation,



søger at afvikle etablerede institutioner (ibid: 111). Det skyldes, at institutionerne er skabt af den korrupte og ekskluderende elite, hvorfor de ikke reelt er demokratiske institutioner. Derudover anser populisterne de etablerede institutioner og magthavere som svage og ikke-responsive (Bermeo, 2016; Huber og Schrimpf, 2016). Populisterne vil derfor omorganisere det politiske system, så det bliver mere responsivt over for folkets ønsker frem for at være dikteret af den gamle elite (Levitsky og Loxton, 2013: 111).

## **populisterne ønsker, at flertallets vilje bør være den vigtigste drivkraft bag tilvejebringelsen af ny politik**

For det andet udgør institutioner, der sikrer horisontal accountability, en hæmsko for de populistiske partier, da de kan hindre dem i at gennemføre den politik, som de har lovet folket at føre ud i livet (ibid: 112). Afviklingen af institutionerne er derfor i overensstemmelse med populisternes fokus på gennemførelsen af *volonté générale*, der betoner flertallets aggregerede individuelle viljer frem for samfundets interesse som helhed. Horisontal accountability modvirker populisternes mulighed for at gennemføre *volonté générale*, da politikerne er nødsaget til at respektere hensyn til eksempelvis mindretalsbeskyttelse (Mudde og Kaltwasser, 2012: 21). I dette lys opfattes alle institutioner, der begrænser beslutningstagernes autonomi, som uhensigtsmæssige (Inglehart og Norris, 2016: 7). Eksempelvis kan flertallet blandt vælgerne efterspørge en politik, der er i strid med forfatningen eller i konflikt med en domstolsafgørelse, hvorfor populisterne ikke er i stand til at efterleve folkets ønsker. Derfor er populisterne fristede til at afvikle barriererne (Diamond og Morlino, 2004: 29). Det stemmer overens med, at populisterne ønsker, at flertallets vilje bør være den vigtigste drivkraft bag tilvejebringelsen af ny politik (Vincent, 2011: 4).

I forlængelse heraf ønsker populistiske partier at styrke vertikal accountability, hvor politikerne er responsive over for flertallet blandt vælgerne (Berman, 2016). Det kan gøres ved at inkludere folket i beslutningstagningen (Mudde og Kaltwasser, 2012: 20) og eksempelvis lovgive på baggrund af folkeafstemninger og meningsmålinger. Styrkelsen af den vertikale accountability vil i mange sammenhænge svække den horisontale accountability (Diamond og Morlino, 2004: 30), da det ikke er muligt både at forfølge *volonté générale* til fulde og samtidig respektere *volonté de tous*.

Vores centrale argument er derfor, at når populistiske partier opnår politisk repræsentation, vil de afvikle institutioner, som sikrer horisontal accountability, da disse er sat i verden af eliten og udgør en hæmsko for realiseringen af populistisk politik. Vi forventer derfor følgende:

*Forøget politisk repræsentation af populistiske partier øger sandsynligheden for et fald i horisontal accountability.*

Politisk repræsentation kan imidlertid tage flere former og varierer fra, at partierne opnår få mandater i parlamentet, til, at de fungerer som regeringsbærende parti. Vi forventer, at populistiske partier vil forsøge at afvikle horisontal accountability ved alle niveauer af politisk repræsentation, men at de i højere grad vil lykkes med deres forehavende, når de indtræder i regering. Det skyldes, at regeringspartierne har mere indflydelse på de politiske beslutninger, der træffes (Fallend, 2012: 135). Det er i endnu højere grad gældende for partier, der indtager positionen som regeringsleder, da de typisk er det stærkeste parti og derfor udstikker den overordnede retning for regeringens politik (ibid). Derfor forventer vi, at demokratiets afmatning vil være stærkere, når populistiske partier opnår regeringsmagten, og stærkest, når de udfylder positionen som regeringsleder, end når de blot opnår parlamentarisk repræsentation.

## **Populistiske partiers repræsentation: variation på tværs af lande og over tid**

### **Afgrænsning af tidsperiode og analyseenheder**

Vores undersøgelse bygger på en kvantitativ tidsserieanalyse af 31 europæiske lande i perioden 2000-2017. Vi fokuserer på tidsperioden efter år 2000 af flere årsager. For det første er det hovedsageligt efter årtusindeskiftet, at europæiske populistiske partier indtræder i regering (van Kessel, 2015: 30). Da vi undersøger effekterne af populistiske partiers formelle repræsentation i det politiske system, er det derfor relevant at undersøge denne periode. For det andet vælger vi tidsperioden, da vi opnår variation på vores uafhængige variabel, idet perioden giver os observationer, hvor populistiske partier ikke opnår parlamentarisk repræsentation, hvor de opnår parlamentarisk repræsentation og hvor de indgår i et regeringssamarbejde. For det tredje var mange partisystemer i postsovjetiske stater frem til årtusindeskiftet stadig i en spæd fase, hvorfor det er mere meningsfuldt at lave en paneuropæisk sammenligning efter årtusindeskiftet (ibid).

Konkret inddrager vi medlemslandene af EU samt Norge, Island og Schweiz, der er medlemmer af Schengen-samarbejdet. Derudover medtager vi også Tyrkiet, som siden 2005 har været i forhandling med EU om optagelse i unionen (EU-oplysningen, 2018a). Som nævnt udgør Europa en *least likely case* i forhold til vores teoretiske forventning. Implikationen for analysens resultater er dermed, at vi forventer meget små effekter. I tilfælde af at vi alligevel finder, at populistiske partier afvikler horisontale accountability, styrker det vores undersøgelses generaliseringspotentiale, da sammenhængen sandsynligvis vil være stærkere i andre geografiske regioner. Her tænker vi særligt på Latinamerika, Afrika og Asien, hvor populistere også i stigende grad vinder indpas (Levitsky og Loxton, 2013; Banyweize, 2013; Curato, 2017).

### **Identificering af populistiske partier**

For at operationalisere den uafhængige variabel har vi opbygget et datasæt med information om europæiske populistiske partiers formelle repræsentation i perioden 2000-2017. Første led har været at identificere de populistiske partier i Europa med afsæt i Muddes (2004) definition af populisme. Der er mange forskellige måder at identificere populistiske partier på. Eksempelvis har Bjørnskov og Vázquez (2018) identificeret populistiske regeringsledere i Sydamerika ved at kode en række engelsksprogede mediers beskrivelse heraf. Risikoen ved tilgangen er, at de forskellige medier kan have forskellige opfattelser af, hvad populisme indebærer, og at det potentielt ikke harmonerer med vores forståelse af populisme. Vi tager i stedet afsæt i andre forfattere, der tidligere har identificeret populistiske partier i Europa på baggrund af Muddes (2004) definition af populisme.

For det første anvender vi van Kessels (2011; 2015) identificering af populistiske partier. Van Kessel identificerer et parti som populistisk, såfremt partiet lever op til følgende tre kriterier: 1) det afgrænser et eksklusivt fællesskab bestående af folket, 2) det appellerer til folket, hvis interesser og meninger bør være centrale i forbindelse med at træffe politiske beslutninger, og 3) det er fundamentalt fjendtligt over for eliten og dens politiske virksomhed. Van Kessel tager afsæt i en klassisk konceptualisering af populisme med klare grænser, da den forudsætter få definatoriske egenskaber, som alle skal være til stede (Weyland, 2001: 3). Van Kessel koder partierne på baggrund af deres retorik og partiprogrammer (van Kessel, 2015: 28, 33). Derudover konsulterer han landeeksperter for at validere sine kodninger (ibid: 28).

For det andet anvender vi Inglehart og Norris' (2016) identifikation af populistiske partier. De konceptualiserer ligeledes populisme med udgangspunkt i Muddes definition (ibid: 7). Inglehart og Norris (2016) foretager en mere maksimalistisk kodning af populistiske partier sammenlignet med van Kessel, da de medtager partiernes vægt på traditionelle værdier frem for progressive værdier (ibid: 19). Traditionelle værdier omfatter bl.a. støtte til lov og orden og nationalisme samt modstand mod multikulturalisme og minoritetsrettigheder. Konkret baseres kodningen på Chapel Hill Expert Survey (CHES), hvor landeeksperter placerer partierne på et kontinuum. Efterfølgende kategoriseres partier, der ligger over en bestemt værdi på kontinuummet, som populistiske (ibid: 17).

Vi kobler van Kessels og Inglehart og Norris' klassificering af populistiske partier. Kilderne har hver deres styrker og svagheder. Van Kessel tilbyder en mere tilbundsående klassifikation sammenlignet med Inglehart og Norris, da han både koder på baggrund af partiernes retorik og indholdet af deres partiprogrammer samt inddrager landeeksperter til at validere klassificeringen af de populistiske partier. Derudover anvender van Kessel ikke en arbitrær grænse for, hvornår et parti er populistisk, men vurderer hvert parti selvstændigt. Van Kessel medtager dog ikke partier, der ikke opnår repræsentation. Disse partier indfanger vi til gengæld ved hjælp af Inglehart og Norris, hvormed vi

opnår større variation på vores uafhængige variabel. Såfremt vi udelukkende tog udgangspunkt i van Kessel, ville vi eksempelvis ikke have mulighed for at medtage Storbritannien i undersøgelsen, da ingen af de populistiske partier (UK Independence, Party, National Front og British National Party) opnår repræsentation i parlamentet i perioden. Svagheden ved Inglehart og Norris' (2016) klassifikation er modsat, at grænsen for, hvornår et parti opfattes som populistisk, fremstår arbitrær. De fremsætter ikke et klart argument for, hvornår et parti kodes som populistisk eller ej. Implikationen er, at partier, som efter vores definition er populistiske, muligvis udelades, mens partier, som ikke er populistiske, medtages. Eksempelvis medtager Inglehart og Norris ikke det tyrkiske Justice and Development Party med præsident Recep Tayyip Erdogan i spidsen, som ifølge Selçuk (2016) lever op til Muddes definition af populisme. Det understreger, at det er udfordrende at klassificere populistiske partier. Samlet set bidrager de to kilder dog med en relativt fyldestgørende liste over populistiske partier i Europa (Tabel 1). For de 31 europæiske lande i perioden 2000-2017 opnår vi i alt 85 populistiske partier.

Tabel 1: Oversigt over populistiske partier i Europa

<b>Austria</b>	Freedom Party of Austria Alliance for the Future of Austria Team Stronach
<b>Belgium</b>	List Dedecker Flemish Interest / Flemish Blok National Front
<b>Bulgaria</b>	Attack Bulgarian National Movement National Front for the Salvation of Bulgaria Citizens for European Development of Bulgaria (GERB) Law, Order and Justice National Movement Simeon the Second (NDSV) Bulgarian Business Block
<b>Croatia</b>	Croatian Peasants Party Croatian Democratic Alliance of Slavonia and Baranja Croatian Party of Rights Croatian Party of Rights – Dr. Ante Starcevic Croatian Labourists – Labour Party Croatian Democratic Union
<b>Cyprus</b>	-
<b>Czech Rep</b>	Freedom Union Public Affairs
<b>Denmark</b>	Danish People's Party Progress Party
<b>Estonia</b>	-
<b>Finland</b>	True Finns
<b>France</b>	National Front Popular Republican Movement
<b>Germany</b>	Party of Dem. Socialism/ The Left National Democratic Party

<b>Germany</b>	Alternative for Germany
<b>Greece</b>	Golden Dawn Independent Greeks Popular Orthodox Rally New Democracy Coalition of the Radical Left Syriza
<b>Hungary</b>	Justice and Life party Movement for a Better Hungary Fidesz Hungarian Civic Union Jobbik Movement for a Better Hungary
<b>Iceland</b>	Citizens Movement
<b>Ireland</b>	Sinn Féin We Ourselves
<b>Italy</b>	Brothers of Italy Northern League Forza Italia / People for Freedom Five Star Movement
<b>Latvia</b>	All For Latvia!
<b>Lithuania</b>	National Alliance Labour Party (DP) Order and Justice Party
<b>Luxembourg</b>	The Way of Courage Alternative Democratic Reform Party
<b>Malta</b>	-
<b>Netherlands</b>	Party for Freedom / Freedom Party Political Reformed Party List Pim Fortuyn Liveable Netherland
<b>Norway</b>	Progress party
<b>Poland</b>	Congress of the New Right Law and Justice Self Defence United Poland
<b>Portugal</b>	-
<b>Romania</b>	People's Party – Dan Diaonescu Greater Romania Party Romanian National Unity Party
<b>Slovakia</b>	Slovak National Party Christian Democratic Movement Movement for a Democratic Slovakia Ordinary People and Independent Personalities Direction (Smer)
<b>Slovenia</b>	Slovenian Democratic Party Slovenian National Party New Slovenia – Christian People's Party
<b>Spain</b>	Podemos
<b>Sweden</b>	Sweden Democrats



<b>Switzerland</b>	Federal Democratic Union of Switzerland Swiss People's Party Swiss Democrats Geneva Citizens' Movement The Freedom Party League of Ticinians
<b>Turkey</b>	National Action Party
<b>UK</b>	UK Independence Party National Front British National Party

### ***Populistiske partiers politiske repræsentation***

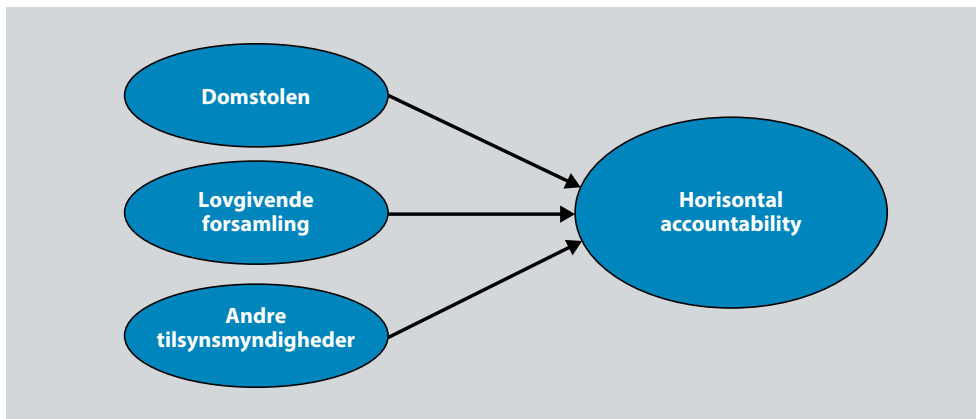
Vi kobler efterfølgende samtlige 85 partier med information om deres politiske repræsentation fra ParlGov-databasen (Döring og Manow, 2018). ParlGov indeholder information om antallet af mandater, som partierne opnår ved hvert parlamentsvalg. Dette mandatantal omregner vi til et mål for partiernes mandandatandel, da et absolut antal mandater ikke er udtryk for den samme grad af repræsentation på tværs af lande. Endvidere indeholder databasen informationer om, hvorvidt partierne har indgået som regeringsparti, og om de har haft statsministerposten eller tilsvarende roller.

Informationerne bruger vi til af klassificere alle de 85 populistiske partiers politiske repræsentation for hvert år i perioden 2000-2017. Lande, der har afholdt valg to gange i løbet af samme år, koder vi efter det valg, som gælder for størstedelen af året. Grækenland afholdt eksempelvis to valg i 2015, i henholdsvis januar og september. Her koder vi resultatet ved valget i januar til at gælde for 2015, mens valget i september kommer til at bestemme partiernes repræsentation i årene efter 2015 og frem til næste valg. Samlet set kommer vores database til at bestå af 1530 observationer for 85 partier over en periode på 18 år.

### ***Det liberale demokratis kontrolinstitutioner***

Der eksisterer flere institutioner, som kan sikre horisontal accountability. Vi fokuserer på den lovgivende forsamling, domstolen og specifikke tilsynsmyndigheder, herunder ombudsmanden, offentlige anklagere og rigsrevisionen, da disse fremhæves som centrale i litteraturen (Diamond og Morlino, 2004: 26). Vores operationalisering bygger på databasen Varieties of Democracy (Coppedge o.a., 2018; herefter V-Dem). I V-Dem har man kodet den lovgivende forsamling, domstolen og specifikke tilsynsmyndigheders reelle begrænsning af den udøvende magt (Lührmann o.a., 2017). Figur 1 viser komponenterne i vores samlede mål for horisontal accountability. I det følgende beskriver vi de enkelte indikatorer.

Figur 1: Det liberale demokratis kontrolinstitutioner



V-Dem's kodning af den lovgivende forsamlings mulighed for at begrænse regeringen indfanger, hvorvidt lovgiverne undersøger og kræver oplysninger om regeringens politikker og beslutninger, og hvorvidt lovgiverne tager konkrete forholdsregler i anvendelse i tilfælde af uregelmæssigheder. V-Dem koder konkret, 1) hvorvidt lovgiver rutinemæssigt stiller spørgsmålstegn ved regeringsudøvelsen, og 2) hvor sandsynligt det er, at lovgiver undersøger og fremsætter en afgørelse, der er ugunstig for regeringen, såfremt regeringen har været involveret i en ulovlig eller uetisk aktivitet (Lührmann o.a., 2017: 14). V-Dem indfanger domstolens uafhængighedsgrad af regeringen. Specifikt koder de højere og lavere retsinstansers mulighed for at dømme upartisk i sager, der må antages at være særligt vigtige for regeringen. Derudover koder de, hvorvidt regeringen anerkender og retter ind i forhold til vigtige afgørelser truffet af højesteret og andre domstole. Endelig tilføjer V-Dem et mål for, hvorvidt regeringen respekterer forfatningen. Samlet set indfanger målet, hvorvidt regeringen kompromitterer horisontal accountability ved at modsætte sig domstolens autoritet (ibid). Endelig inkluderer V-dem en variabel, der koder, i hvilket omfang andre statslige organer, f.eks. en ombudsmand, en offentlig anklager eller en rigsrevision er i stand til at undersøge og rapportere om regeringens potentielt ulovlige og uetiske aktiviteter (ibid).

Det samlede mål for horisontal accountability indfanger, i hvilken grad institutionerne har magt til at kontrollere og afbalancere regeringen, og hvorvidt de udøver denne funktion i praksis. Vi har information om de enkelte landes værdi på de tre forskellige dimensioner for perioden 2000-2017. Vi samler landenes score for hver institutions mulighed for at begrænse regeringen i et samlet indeks, der går fra 0-100. Fordelen ved V-Dem er, at det er muligt at konstruere et disaggregeret mål for demokrati (Djuve, 2018), der udelukkende relaterer sig til horisontal accountability. Andre studier benytter eksempelvis Polity IV og kan derfor ikke adskille horisontal fra vertikal accountability (Huber og Schimpf, 2016: 878).

### Modelspecifikation

Udgangspunktet for vores analyser er paneldata, da vi har variation over tid og på tværs af enheder. Formålet med undersøgelsen er at identificere kausa-

litet mellem repræsentation af populistiske partier og afvikling af horisontal accountability i europæiske lande. I den forbindelse knytter der sig en række udfordringer. For det første er der risiko for udeladt variabel-bias, dvs. bagvedliggende faktorer, der kan påvirke vores afhængige og uafhængige variable og dermed drive en potentiel sammenhæng (Stock og Watson, 2007). Da vi arbejder med paneldata, kan de udeladte variable både være tidsinvariante og tidsvariante. Vi forsøger at håndtere denne udfordring gennem flere valg. For det første håndterer vi problemet med udeladte tidsinvariante faktorer ved at bruge *fixed effects* på landeniveau. Disse faktorer kunne være geografisk placering og dybe kulturelle faktorer, såsom religion og befolkningshomogenitet (Green o.a., 2001). Vi har en forventning om, at faktorerne kan påvirke både repræsentation af populistiske partier og udviklingen i horisontal accountability. Et land med mange etniske eller religiøse minoriteter vil måske i højere grad have udviklet stærk horisontal accountability for at beskytte mindretallene mod et flertalsdiktatur. Samtidig kan den etniske sammensætning også påvirke efterspørgslen efter populistiske partier (van Kessel, 2013: 177). Når vi foretager en Hausman-test, finder vi støtte til anvendelsen af *fixed effects* (Green o.a., 2001: 445).

For det andet anvender vi årsummier, dvs. en variabel med en kategori for hvert år, for at modellere tidsvariante faktorer, der påvirker alle lande samtidig. Det kunne eksempelvis være finanskrisen i 2008 og flygtningekrisen i 2015. Populister vil ifølge litteraturen udnytte kriser til at artikulere behovet for reformer af det politiske system (Moffit, 2015: 191). Sluttelig inddrager vi også årstrend og  $\text{år}^2$  for at modellere henholdsvis lineære og dynamiske tidstrends.

For det tredje kontrollerer vi for flere tidsvariante faktorer, der varierer på tværs af lande. Vi inddrager klassiske moderniseringsvariable (BNP per capita, økonomisk vækst og økonomisk ulighed), som kan forklare demokratisk udvikling (Przeworski og Limongi, 1997). BNP per capita operationaliseres som bruttonationalproduktet delt med antal indbyggere (Inklaar o.a. 2018). Vi log-transformerer BNP pr. indbygger for at understøtte sammenligningen af ændringer ved høje og lave niveauer af BNP. Økonomisk vækst operationaliseres som vækstraten i BNP per capita (Coppedge o.a., 2018). Vi operationaliserer økonomisk ulighed med udgangspunkt i de enkelte landes Gini-koefficienter (UNU-Wider, 2017).

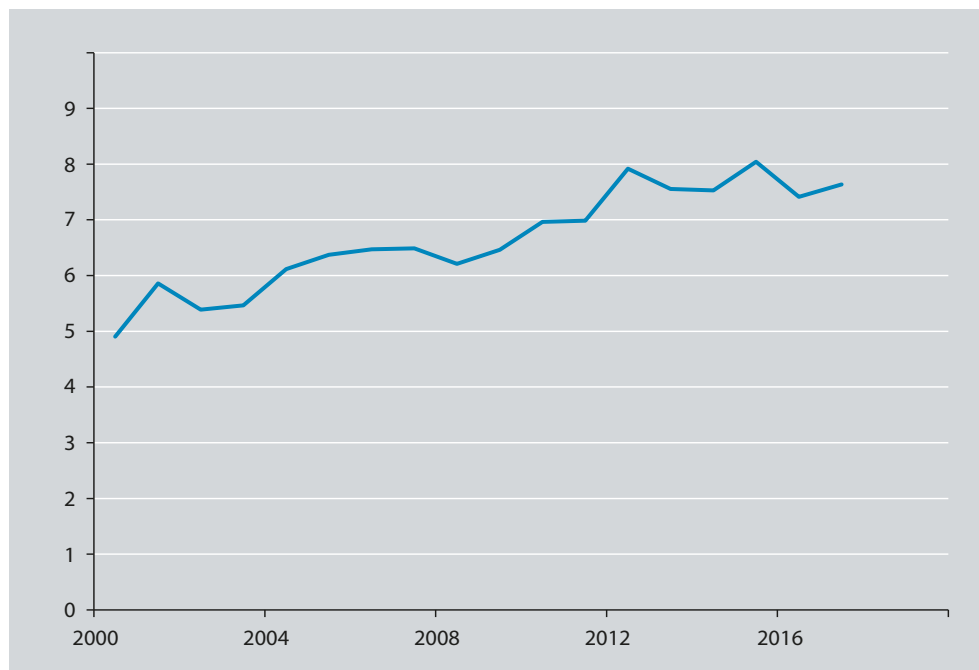
En anden udfordring er risikoen for endogenitet, hvor afviklingen af horisontal accountability understøtter populistiske partiers mulighed for at opnå politisk repræsentation. Såfremt den horisontale accountability er svækket, vil det være lettere for partierne at kunne love vælgerne at føre deres politiske ønsker ud i livet, når de opnår repræsentation. For at imødegå udfordringen 'lagger' vi alle de uafhængige variable med et år for at sikre, at vi måler den uafhængige variabel, før vi måler den afhængige (Bellemare o.a., 2017).

En tredje udfordring, som er forbundet med paneldata er, at der er risiko for seriel korrelation af fejledd. Dvs. at fejleddene ikke er uafhængige af hinanden, men korrelerer over tid inden for hvert land. I tråd med Beck og Katz (1995) anvender vi clustered standardfejl på landeniveau, som tillader, at fejleddene korrelerer inden for lande over tid, men ikke på tværs af lande. Implikationen af dette er, at der stilles højere krav, for at estimaterne opnår signifikans (ibid: 1995).

## Tendenser i Europa

Figur 2 viser udviklingen af populistiske partiers mandatandel for de 31 europæiske lande over tid. Tendensen er, at populistiske partier i stigende grad opnår parlamentarisk repræsentation. I år 2000 opnåede populistiske partier omtrent 5 pct. af sæderne i de europæiske landes parlamenter. I år 2017 er andelen omtrent 8,5 pct., hvilket er en stigning på 59 pct. for perioden.

Figur 2: Udvikling i populistiske partiers mandatandel (%), 2000-2017



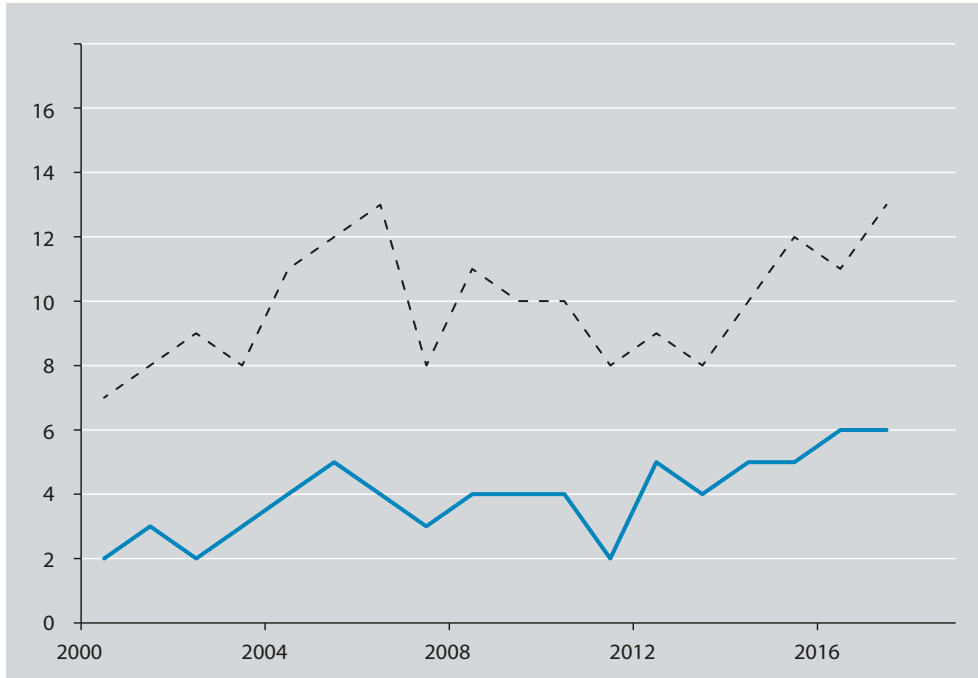
Note: Bygger på koblingen mellem vores identificering af populistiske partier, jf. Tabel 1 og ParlGov databasen (Döring og Manow 2018).

Figur 3 viser udviklingen i antal populistiske partier, der opnår regeringsmagten og antal populistiske partier, der indtager positionen som regeringsleder. Tendensen er ligeledes, at flere populistiske partier indtræder i regering i løbet af perioden. I år 2000 er der syv populistiske partier, som sidder i regering i Europa, mens der i år 2017 er 15 partier i regering. Eksempelvis indtræder Swiss Peoples party i regering i 2003 og italienske Northern League i 2001.

Figuren viser også udviklingen af populistiske partier, som agerer regeringsleder. Tendensen er ligeledes, at flere populistiske partier udfylder denne rolle. Hvor der i år 2000 i alt er to partier, er der i år 2017 seks populistiske rege-

ringsledere. Det slovakiske parti Direction – Social Democracy (Smer) indtog eksempelvis positionen som regeringsleder fra 2006-2010 og igen fra 2012 (Döring og Manow, 2018).

Figur 3: Udviklingen i antallet af populistiske regeringspartier og regeringsledere, 2000-2017



Note: Bygger på data fra ParlGov (Döring og Manow, 2018). Den stiplede linje indikerer antallet af populistiske regeringspartier. Den ubrudte linje indikerer antallet af populistiske partier med regeringsleder.

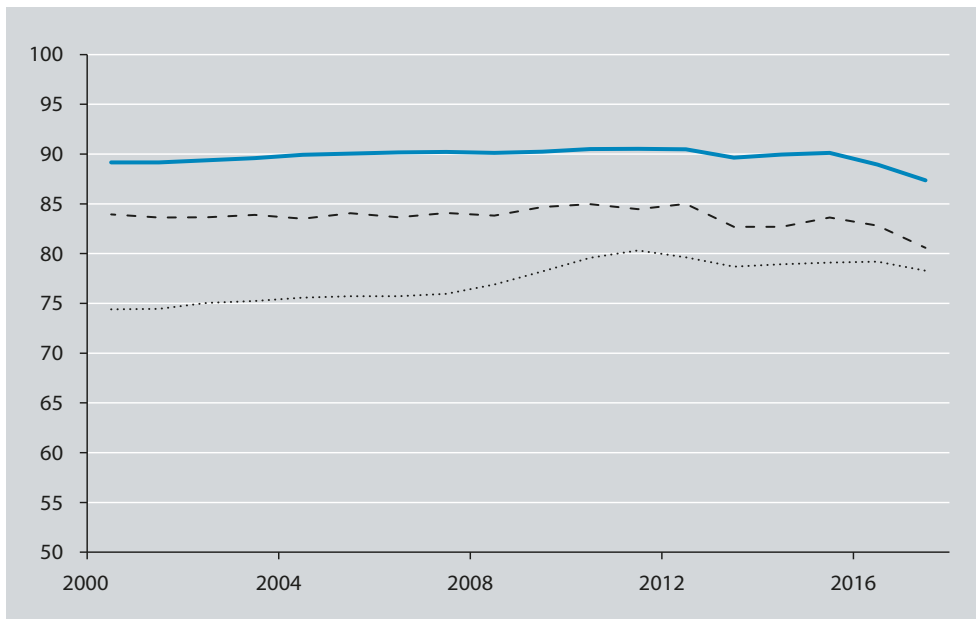
### Udvikling i horisontal accountability i Europa

Figur 4 viser udviklingen i de tre delmål af horisontal accountability for de 31 lande i perioden 2000-2017. Den overordnede tendens er, at horisontal accountability ligger på et stabilt niveau gennem det meste af perioden. Det understøtter pointen om, at de demokratiske institutioner i Europa er meget robuste. Efter 2012 ses dog et fald for særligt domstolene og den lovgivende forsamlings mulighed for at begrænse regeringen.

Der er tale om aggregerede mål for samtlige lande, hvorfor udviklingen kan dække over modsatrettede tendenser landene imellem. Eksempelvis er tendensen for Belgien og Slovenien, at horisontal accountability styrkes, mens det for Grækenland og Ungarn er tilfældet, at horisontal accountability svækkes (Coppedge o.a., 2018). For de fleste lande er der dog tale om minimale ændringer. Polen, Tyrkiet og Rumænien oplever dog et markant fald fra ca. 2015 og frem.



Figur 4: Udviklingen i horisontal accountability, 2000-2017 (score fra 0-100)



Note: Bygger på data fra V-Dem (Coppedge o.a. 2018). Den ubrudte linje indikerer domstolens begrænsninger. Den stiplede linje indikerer den lovgivende forsamlings begrænsninger. Den prikkede linje indikerer de tilsynsmæssige begrænsninger på regeringen.

Samlet set kan vi konstatere, at populistiske partier i stigende grad bliver repræsenteret i parlamenterne og opnår status som regeringsparti og regeringsleder. Samtidig svækkes den horisontale accountability overordnet set for de 31 europæiske lande fra år 2013. Der er dog tale om små ændringer, hvilket harmonerer med vores forventning om, at det i en europæisk kontekst er svært at afvikle den horisontale accountability.



**Samlet set kan vi konstatere, at populistiske partier i stigende grad bliver repræsenteret i parlamenterne og opnår status som regeringsparti og regeringsleder**

### Afvikler populistiske partier begrænsningerne på den udøvende magt?

Tabel 2 viser betydningen af populistiske partiers mandatandel for horisontal accountability. Model 1 viser den simple sammenhæng mellem de to variable med kontrol for års-dummier. I Model 2 inddrager vi også BNP per capita, økonomisk ulighed samt vækst i BNP for de enkelte lande i modellen. Sluttelig inddrager vi i Model 3 en årstrend og  $\text{år}^2$  for at modellere henholdsvis lineære og dynamiske tidstrends.

Analysen viser, at repræsentation af populistiske partier har en statistisk signifikant negativ effekt på horisontal accountability. Stiger den populistiske mandatandel med ét procentpoint, så svækkes den horisontale accountability med -0,014 på en skala fra nul til 100. Bevæger man sig hele skalaen på den uafhængige variabel, dvs. går fra nul til 100 procent mandater, falder hori-

sontal accountability med 1,4. Meget få populistiske partier opnår tilsammen mere end 33 procent af stemmerne. Det er derfor mere realistisk at vurdere størrelsen ud fra interkvartilafstanden fra 0 til 9,52 procent mandater. Her falder horisontal accountability med 0,13. Set i lyset af at horisontal accountability er skalleret fra nul til 100, er der tale om meget små effekter, som ikke bør tillægges stor substantiel betydning.

Tabel 2: Populistiske partiers mandatandel og horisontal accountability

	Model 1	Model 2	Model 3
Populistisk mandatandel	-0,014* (0,01)	-0,014** (0,00)	-0,014** (0,00)
BNP per capita (log)		5,606 (5,32)	5,491 (5,13)
BNP vækst		4,367 (5,35)	-1,408 (5,29)
Ulighed		0,287 (0,17)	0,264 (0,17)
År <sup>2</sup>			-0,023* (0,01)
Årstrend			92,483* (40,25)
Konstant	82,472*** (0,53)	17,648 (51,67)	-92766,36* (40399,83)
N	1529	1407	1407
r <sup>2</sup>	0,072	0,148	0,111

Note. \* p < 0,05. \*\* p < 0,01. \*\*\* p < 0,001. OLS-koefficienter med fixed effects på landeniveau. Klyngerobuste standardfejl i parentes. Årsdummier er udeladt af tabellen. Alle uafhængige variable er lagged med et år.

Tabel 3 viser betydningen af populistiske regeringspartier for horisontal accountability. Opbygningen er den samme som tabel 2 ovenfor. Den multivariate analyse viser, at populistiske partier i regering har en statistisk signifikant betydning for horisontal accountability. Når et populistisk parti indgår i regeringen, svækkes den horisontale accountability med -0,634 på en skala fra nul til 100. Sammenlignet med analysen ovenfor er det en betydelig større effekt. Effekten er dog stadig substantielt lille, hvilket er i overensstemmelse med vores forventning om, at det i en europæisk kontekst er svært at afvikle den horisontale accountability.

Tabel 3: Populistiske partier i regering og horisontal accountability

	Model 1	Model 2	Model 3
Populistisk regeringsparti	-0,530* (0,23)	-0,565** (0,20)	-0,634** (0,23)
BNP per capita (log)		5,740 (5,33)	5,635 (5,14)
BNP vækst		4,087 (5,32)	-1,640 (5,28)
Ulighed		0,283 (0,17)	0,261 (0,17)
År <sup>2</sup>			-0,023* (0,01)
Årstrend			-92,215* (39,92)
Konstant	82,445*** (0,55)	16,418 (51,81)	-92492,97* (40067,72)
N	1529	1407	1407
r <sup>2</sup>	0,072	0,149	0,112

Note. \* p < 0,05. \*\* p < 0,01. \*\*\* p < 0,001. OLS-koefficienter med fixed effects på landeniveau. Klyngerobuste standardfejl i parentes. Årsummier er udeladt af tabellen. Alle uafhængige variable er lagged med et år.

Tabel 4 viser betydningen af populistiske regeringsledere for horisontal accountability. Opbygningen følger samme skabelon som ovenstående analyser. Analysen viser en statistisk signifikant negativ effekt. Når et populistisk parti indtager positionen som regeringsleder, så svækkes den horisontale accountability med 1,059. Det er en stærkere effekt sammenlignet med regeringseffekten ovenfor. Vi kan se, at sammenhængen først bliver signifikant, når vi kontrollerer for moderniseringsvariablene. Dette tyder på, at sammenhængen er undertrykt, når vi ikke tager højde for landenes udviklingsgrad.

Tabel 4: Populistiske regeringsledere og horisontal accountability

	Model 1	Model 2	Model 3
Populistisk regeringsleder	-0,756 (0,37)	-1,001** (0,36)	-1,059* (0,43)
BNP per capita (log)		5,689 (5,35)	5,583 (5,15)
BNP vækst		4,377 (5,33)	-1,435 (5,29)
Ulighed		0,287 (0,17)	0,264 (0,17)
År <sup>2</sup>			-0,023* (0,01)
Årstrend			90,820* (39,77)
Konstant	82,456*** (0,53)	16,784 (52,07)	-91093,51* (39922,54)
N	1527	1405	1405
r <sup>2</sup>	0,071	0,149	0,112

Note. \* p < 0,05. \*\* p < 0,01. \*\*\* p < 0,001. OLS-koefficienter med fixed effects på landeniveau. Klyngerobuste standardfejl i parentes. Årsummier er udeladt af tabellen. Alle uafhængige variable er lagged med et år.



**Det er først, når populistiske partier opnår regeringsmagten, og i endnu højere grad, når de indtager positionen som regeringsleder, at horisontal accountability svækkes substantielt**

Opsummerende viser analysen, at der sker et lille fald i landenes horisontale accountability, når populistiske partier opnår politisk repræsentation. Konkret ser vi, at svækkelsen i horisontal accountability øges, jo stærkere repræsentation de populistiske partier opnår. Samlet set finder vi derfor støtte til vores hypotese, om end ændringerne er meget små. Analysen viser, at en øget mandatandel har en minimal negativ betydning for afviklingen horisontal accountability. Det er først, når populistiske partier opnår regeringsmagten, og i endnu højere grad, når de indtager positionen som regeringsleder, at horisontal accountability svækkes substantielt. At vi på trods af stærke bindinger på europæiske lande og konsoliderede demokratiske institutioner finder en effekt, indikerer, at populistiske partier er villige til at gå langt for at realisere deres politiske projekt. Det har konsekvenser for den horisontale dimension af demokrati.

### Resultaternes robusthed

Vi har foretaget flere robusthedsanalyser for at sikre os validiteten af de ovenstående resultater. For det første tester vi, om resultaterne er drevet af enkelte geografiske områder inden for Europa. Når vi gennemfører analyserne uden henholdsvis Tyrkiet, Ungarn og Polen, opnår vi de samme effektstørrelser, som fortsat er negative og signifikante. Resultaterne er også robuste, når vi foretager analyserne særskilt for Øst- og Vesteuropa. Det styrker troen på, at sammenhængen ikke kun gælder i enkelte lande, men at det er en generel sammenhæng, som gælder i hele Europa. For det andet tester vi, om resultaterne er afhængige af en bestemt tilgang til kategoriseringen af populistiske partier. En væsentlig kritik af empiriske studier af populisme er nemlig, at kodestrategien er afgørende for resultatet (Rooduijn og Pauwels, 2011). Som beskrevet bygger ovenstående analyse på en sammenkobling af to vidt forskellige metoder med hver deres styrke; henholdsvis Inglehart og Noris (2016) og van Kessel (2011, 2015). Når vi gennemfører analyserne særskilt for hver tilgang, dvs. med to forskellige udsnit af populistiske partier baseret på forskellige kodestrategier, opnår vi de samme resultater. Det indikerer at kodestrategien ikke er afgørende for vores fund.

Intern validitet omhandler gyldigheden af kausalsammenhængen, dvs. hvor sikre vi kan være på, at det er variation i den uafhængige variabel, der forårsager variation i den afhængige variabel (Andersen, 2012: 104). Som beskrevet ovenfor har vi netop foretaget vores metodiske valg med henblik på at sikre validiteten af analysernes fund. Anvendelsen af fixed effects styrker eksempelvis vores tro på sammenhængen, da vi kun sammenligner observationer inden for samme land over tid. Da vi arbejder med observationsdata, vil

der dog altid være en risiko for, at der er faktorer, vi ikke har taget højde for. Det understøtter overordnet sammenhængens validitet, at analysen konkret viser, at svækkelsen i horisontal accountability øges, jo stærkere repræsentation de populistiske partier opnår.

Det er dog muligt, at andre faktorer end dem, vi kontrollerer for, samvarierer med populistiske partiers gradvise repræsentation og dermed reelt fører til faldet i horisontal accountability. Selvom nogle fremhæver, at karisma og populisme er to distinkte forhold, som ikke nødvendigvis samvarierer (Kostadinova og Levitt, 2014), er det en reel mulighed, at alle de populistiske partier i vores undersøgelse også er karakteriseret ved at være anført af en karismatisk leder. Flere forfattere argumenterer for, at en karismatisk leder er et væsentligt karaktertræk ved populistiske partier (f.eks. Deegan-Krause og Haughton, 2009), og vi ved, at mange af studiets populistiske partier anføres af karismatiske ledere. På trods af at vi eksplicit koder de populistiske partier uafhængigt af lederens karakter, er der en reel risiko for, at dette forhold har betydning for sammenhængen.

### Hvis det kan ske i Europa, kan det ske overalt

Vi forventer, at populistiske partier i højere grad vil afvikle horisontal accountability i Latinamerika, Asien og Afrika end i Europa. Disse regioners demokratier er mindre konsoliderede end de europæiske (Huntington, 1991). Til trods for at der eksisterer overstatslige fællesskaber i regionerne, såsom African Union og Union of South American Nations, der pålægger medlemslandene at leve op til demokratiske standarder på niveau med de europæiske (African Union, 2007; UNASUR, 2011), er de mindre troværdige og lykkes i mindre grad med at holde medlemsstaterne ansvarlige (Ani, 2018). Endvidere har næsten alle sydamerikanske lande et præsidentielt system, der kan give populistiske regeringer større handlerum (Huber og Schimpf, 2016: 885). I Nordamerika kan man argumentere, at den horisontale accountability er endnu mere institutionaliseret end i Europa, hvilket taler imod, at populistiske partier er i stand til at afvikle dem. Omvendt har USA et præsidentielt system, der giver den siddende præsident en relativt vidtrækkende magt (Goldgeier og Saunders, 2018: 144). Derfor vurderer vi, at forudsætningerne for, at analysens resultater kan generaliseres til andre kontekster, er til stede. Dette understøttes af, at Huber og Schimpf (2016) viser, at populistiske partier i regering har en større negativ effekt på horisontal accountability i en latinamerikansk kontekst sammenlignet med vores resultater for Europa.

### Kan EU understøtte medlemslandenes demokratiske institutioner?

Som analysen har vist, opnår populistiske partier i stigende grad repræsentation i en europæisk kontekst, og samtidig er partierne, når de indtræder i regering, årsag til lavere horisontal accountability. Forventningen er dermed, at den horisontale accountability i Europa vil komme under øget pres de kommende år. Et væsentligt spørgsmål er i den forbindelse, hvordan EU håndterer



udviklingen (Sedelmeier, 2016). EU har overordnet tre værktøjer, som kan anvendes over for lande, der bryder med EU's fundamentale værdier (Den Europæiske Union, 2007). For det første kan Kommissionen indlede traktatbrudssager ved Den Europæiske Domstol. For det andet kan EU iværksætte en artikel 7-procedure for i yderste konsekvens at suspendere medlemslandenes stemmerettigheder i Rådet og Ministerrådet (Europaparlamentet, 2018). For det tredje giver proceduren til beskyttelse af retsstatsprincippet mulighed for at indlede en dialog med medlemslandet, der har forbrudt sig (EU-oplysningen, 2018b). Efter længere perioder med dialog mellem EU og henholdsvis Ungarn og Polen har EU igangsat en artikel 7-procedure mod Polen i december 2017 og Ungarn i september 2018; en procedure, som stadig er igangværende (Europa-Kommission, 2017).

Batory (2016) påpeger, at EU er tøvende med at iværksætte sanktioner mod etablerede partier, såsom det ungarnske regeringsparti Fidesz, der overgår fra et traditionelt centrum-højre-parti til et populistisk parti. Det skyldes at Fidesz har opnået legitimitet i EU gennem stærke transnationale bånd opbygget over tid (ibid: 283). Endvidere udtrykker Sedelmeier (2016) bekymring for troværdigheden af de sanktionsmuligheder, som EU har til rådighed over for medlemsstater, der bryder med Lissabontraktaten. Problemet består i, at det kræver enstemmighed blandt EU-landene (med undtagelse af det land, der er involveret i konflikten) at afgøre, om et land har forbrudt sig mod traktatens værdier. Sedelmeiers argument er, at de partipolitiske familier inden for Europa-parlamentet vil beskytte hinanden, og dermed vanskeliggøres sanktionering af medlemsstater for upassende adfærd (ibid: 3). Eksempelvis har Polen og Ungarn givet udtryk for, at de beskytter hinanden mod ethvert forsøg på at iværksætte sanktioner mod de to lande (Reuters, 2018; Zalan, 2018). Hvorvidt populistiske partier i EU fremadrettet kan lykkes med at afvikle horisontal accountability afhænger af, om EU formår at fuldbyrde troværdige sanktioner mod medlemslandene.

## Betydningen af populistiske partiers adfærd

Vi har skrevet os ind i litteraturen, der forholder sig til det komplicerede forhold mellem populisme og demokrati med fokus på den horisontale dimension. Vi har, så vidt vi ved, foretaget den første systematiske kvantitative analyse af populistiske partiers betydning for horisontal accountability i en europæisk kontekst. Dermed har vi bevæget os videre fra at debattere konceptualiseringen af populisme til at undersøge de faktiske effekter af populistiske partiers adfærd. Vi finder konkret, at horisontal accountability svækkes, når populistiske partier indtræder i regering, og i endnu højere grad når de indtager positionen som regeringsleder. Vores undersøgelse supplerer og understøtter derfor de eksisterende casestudier i litteraturen, omend vores analyse tyder på, at effekterne er små, når man kigger på Europakortet som helhed. I lyset af dette fund vil det være oplagt at undersøge, om effekterne er større i andre dele af verden. For at forstå forholdet mellem populisme og demokrati vil det være interessant at undersøge, om populismen også har betydning for

den vertikale dimension af demokrati, hvor politikerne står til ansvar over for vælgerne. Her påpeger studier (Huber og Schimpf, 2016; Mudde og Kaltwasser, 2012), at populistiske partier kan have en positiv betydning, da de er mere inkluderende. Mere generelt vil det fremadrettet være givende at kortlægge flere af populismens effekter, da vores studie har vist, at populismen har betydning for samfundet og dets institutioner.

## Noter

- 1 Vi vil gerne takke Lars Johannsen for at have vakt vores interesse for studiet af populisme. Vi er taknemmelige for opfordringen til at arbejde videre med artiklen og for hjælp i publiceringsprocessen.

## Litteraturliste

- African Union (2007), *African Charter on Democracy, Elections and Governance*, lokaliseret den 03-01-2019 på <https://au.int/en/treaties/african-charter-democracy-elections-and-governance>.
- Akkerman, Tjitske, og Sarah L. de Lange (2012), »Radical Right Parties in Office: Incumbency Records and the Electoral Cost of Governing«, *Government and Opposition* 47(4): 574-96.
- Andersen, Lotte B. (2012), »Forskningskriterier i Statskundskabens metoder« i Lotte B. Andersen, Kasper Møller Hansen og Robert Klemmensen, red., *Metoder i Statskundskaben*, Hans Reitzels forlag.
- Allen, Glen O. (1961), »La volonté de tous and la volonté generale: a distinction and its significance«, *Ethics*, 71(4): 263-75.
- Ani, Ndubuisi Christian (2018), *How serious is the African Union about democracy?*, Institute for Security Studies, lokaliseret den 07-01-2019 på <https://issafrica.org/iss-today/how-serious-is-the-african-union-about-democracy>.
- Aslanidis, Paris (2016), »Is Populism an Ideology? A Refutation and a New Perspective«, *Political Studies*, 64(1 suppl), 88-104.
- Banyweize, Emmanuel M. (2013), »The Facets and Offshoots of Populism in Sub-Saharan Africa« i Sergiu Gherghina, Sergiu Miscoiu og Sorina Soare, red., *Contemporary Populism*, Cambridge Scholars Publishing, pp. 203-33.
- Batory, Agnes (2016), »Populists in government? Hungary's system of national cooperation«, *Democratization*, 23( 2): 283-303.
- Beck, Nathaniel og Jonathan N. Katz (1995), »What to do (and not to do) with time-series cross-section data«, *American Political Science Review*, 89: 634-647.
- Bellemare, Marc F., Takaaki Masaki, og Thomas B. Pepinsky (2017), »Lagged Explanatory Variables and the Estimation of Causal Effect«, *The Journal of Politics*, 79(3).
- Berman, Sheri (2016), »Populism is not facism: but it could be a harbinger«, *Foreign Affairs*, 95(6), 39-44.
- Bermeo, Nancy (2016), »On Democratic Backsliding«, *Journal of Democracy*, 27(1): 5-19.
- Bugaric, Bojan og Alenka Kuhelj (2018), »Varieties of Populism in Europe: Is the Rule of Law in Danger?«, *Hague Journal on the rule of law*, 10(1): 21-33.
- Bjørnskov, Christian og Andrea Sáenz de Viteri Vázquez (2018), »Populism and Constitutional Reform in Latin America and the Caribbean«, *Working paper*, 19-09-2018.
- Coppedge, Michael, John Gerring, Carl Henrik Knutsen, Staffan I. Lindberg, Svend-Erik Skaaning, Jan Teorell, David Altman, Michael Bernhard, Agnes Cornell, M. Steven Fish, Haakon Gjerløw, Adam Glynn, Allen Hicken, Joshua Krusell, Anna Lührmann, Kyle L. Marquardt, Kelly McMann, Valeriya Mechkova, Moa Olin, Pamela Paxton, Daniel Pemstein, Brigitte Seim, Rachel Sigman, Jeffrey Staton, Aksel Sundtröm, Eitan Tzelgov, Luca Uberti, Yi-ting Wang, Tore Wig, og Daniel Ziblatt (2018), *V-Dem Codebook v8 Varieties of Democracy* (V-Dem) Project.
- Curato, Nicole (2017), »Flirting with Authoritarian Fantasies? Rodrigo Duterte and the New Terms of Philippine Populism«, *Journal of Contemporary Asia*, 47(1): 142-53.
- Deegan-Krause, Kevin og Tim Haughton (2009), »Toward a More Useful Conceptualization of Populism: Types and Degrees of Populist Appeals in the Case of Slovakia«, *Politics and Policy* 37(4): 821-41.
- Den Europæiske Union (2007), *Lissabontraktaten om ændring af traktaten om Den Europæiske Union og traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab*, underskrevet i Lissabon den 13. december 2007, OJ C 306, 17.12.2007, pp. 1-271.
- Diamond, Larry og Leonardo Morlino (2004), »The Quality of Democracy – An overview«, *Journal of Democracy*, 15(4): 20-31.

- Diamond, Larry (2015), »Facing Up to the Democratic Recession«, *Journal of Democracy*, 26(1): 141-55.
- Djuve, Vilde Lunnan (2018), »Understanding the Causes and Consequences of Political Regime Instability« *APSA-CD Newsletter Volume 16(2)*, pp. 18-22.  
[https://gallery.mailchimp.com/195d6bf7bad75a3ef81189778/files/e2deb42e-3e20-4fb7-9729-45f950e4d200/APSA\\_CD\\_JUNE\\_2018.pdf](https://gallery.mailchimp.com/195d6bf7bad75a3ef81189778/files/e2deb42e-3e20-4fb7-9729-45f950e4d200/APSA_CD_JUNE_2018.pdf).
- Döring, Holger og Philip Manow (2018), *Parliaments and governments database (ParlGov)*: Information on parties, elections and cabinets in modern democracies. Development version.
- Downs, Anthony (1957), *An economic theory of democracy*, New York: Harper.
- Zalan, Eszter (2018), »EU ministers struggle to deal with Poland and Hungary«, *EU-Observer*, lokaliseret den 07-01-2019 på  
<https://euobserver.com/justice/143122>.
- EU-oplysningen (2018a), *Medlemslande i EU*, lokaliseret den 07-01-2019 på  
<https://www.eu.dk/da/fakta-om-eu/medlemslande>.
- EU-oplysningen (2018b), *Situationen i Polen: Hvordan kan EU sanktionere et medlemsland?*, lokaliseret den 07-01-2019 på  
<https://www.eu.dk/da/nyheder/2017/polen-og-eu>.
- EUR-LEX, *Accession criteria (Copenhagen criteria)*, lokaliseret den 07-01-2019 på  
[https://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/accession\\_criteria\\_copenhagen.html](https://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/accession_criteria_copenhagen.html)
- Europa-Kommission (2017), *Rule of Law: European Commission acts to defend judicial independence in Poland*, lokaliseret den 07-01-2019 på  
[http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-17-5367\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-5367_en.htm).
- Europaparlamentet (2018), *Bekymring om retsstaten i medlemslande: Hvordan EU kan reagere*, lokaliseret den 07-01-2019 på  
<http://www.europarl.europa.eu/news/da/headlines/eu-affairs/20180222STO98434/bekymring-om-retsstaten-i-medlemslande-hvordan-eu-kan-reagere>
- Fallend, Franz (2012), »Populism in government« i Cas Mudde og Cristóbal R. Kaltwasser, red., *Populism in Europe and the Americas: Threat or Corrective for Democracy?*, Cambridge: Cambridge University Press, pp. 113-35.
- Goldgeier, James og Elizabeth N. Saunders (2018), »The Unconstrained Presidency: Checks and Balances Eroded Long Before Trump«, *Foreign Affairs*, 97(5): 144-56.
- Green, Donald P, Soo Yeon H. Kim og David Yoon (2001), »Dirty Pool«, *International Organization* 55(2): 441-468.
- Grigera, Juan (2017), »Populism in Latin America: Old and new populisms in Argentina and Brazil«, *International Political Science Review*, 38(4), 441-55.
- Huber, Robert og Christian Schimpf (2016), »Friend or Foe? Testing the influence of populism on democratic quality in Latin America«, *Political Studies*, 64(4): 872-89.
- Huntington, Samuel P. (1991), *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*, Norman and London: University of Oklahoma Press.
- Inglehart, Ronald F. og Pippa Norris (2016), »Trump, Brexit, and the rise of Populism: Economic have-nots and cultural backlash«, *Paper for the roundtable on »Rage against the Machine: Populist Politics in the U.S., Europe and Latin America«*, 2 September, annual meeting of the American Political Science Association, Philadelphia.
- Inkelaar, Robert, Harmen de Jong, Jutta Bolt og Jan van Zanden (2018), »Rebasing 'Maddison': new income comparisons and the shape of long-run economic development«, *GGDC Research Memorandum GD-174*, Groningen Growth and Development Centre, University of Groningen.
- Kaltwasser, Cristóbal R. (2012), »The ambivalence of populism: threat and corrective for democracy«, *Democratization*, 19(2): 184-208.
- Kaltwasser, Cristóbal R. og Paul Taggart (2016), »Dealing with populists in government: a framework for analysis«, *Democratization*, 23(2): 201-20.
- Kostadinova, Tatiana og Barry Levitt (2014), »Toward a theory of personalist parties: Concept formation and theory building«, *Politics & Policy*, 42(4): 490-512.
- Levitsky, Steven, og James Loxton (2013), »Populism and competitive authoritarianism in the Andes«, *Democratization*, 20(1): 107-36.
- Linz, Juan J. og Alfred C. Stepan (1996), »Toward Consolidated Democracies«, *Journal of Democracy*, 7(2): 14-33.
- Lueders, Hans og Ellen Lust (2018), »Multiple Measurements, Elusive Agreement, and Unstable Outcomes in the Study of Regime Change«, *The Journal of Politics*, 80(2): 736-41.
- Lührmann, Anna, Kyle L. Marquardt og Valeriya Mechkova (2017), »Constraining Governments: New Indices of Vertical, Horizontal and Diagonal Accountability«, *V-Dem Working Papers*, V-Dem Institute.
- March, Luke (2007), »From Vanguard of the Proletariat to Vox Populi: Left-populism as a 'Shadow' of Contemporary Socialism«, *The SAIS Review of International Affairs*, 27(1): 63-77.
- Mazzuca, Sebastián L. (2013), »The Rise of Rentier Populism«, *Journal of Democracy*, 24(2): 108-22.
- Moffitt, Benjamin (2015), »How to Perform Crisis: A Model for Understanding the Key Role of Crisis in Contemporary Populism«, *Government and Opposition*, 50(2).
- Møller, Jørgen og Svend-Erik Skaaning (2013), »Regime types and democratic sequencing«, *Journal of Democracy*, 24(1): 142-155.
- Mudde, Cas (2004), »The populist Zeitgeist«, *Government and Opposition*, 39(4).
- Mudde, Cas (2007), *Populist Radical Right Parties in Europe*, Cambridge: Cambridge University Press.

- Mudde, Cas og Cristóbal R. Kaltwasser (2012), »Populism and (liberal) democracy« i Cas Mudde og Cristóbal R. Kaltwasser, red., *Populism in Europe and the Americas: Threat or Corrective for Democracy?*, Cambridge: Cambridge University Press, pp. 1-26.
- O'Donnel, Guillermo (1994), »Delegative Democracy«, *Journal of Democracy*, 5(1), 55-69.
- O'Donnell, Guillermo (1998), »Horizontal Accountability in New Democracies«, *Journal of Democracy* 9(3): 112-26.
- Przeworski, Adam og Fernando Limongi (1997), »Modernization: Theories and facts«, *World Politics*, 49(3): 155-83.
- Retsinformation, *Danmarks Riges Grundlov*, lokaliseret den 07-01-2019 på <https://www.retsinformation.dk/forms/r0710.aspx?id=45902>.
- Reuters (2018), *Poland says it will block any EU sanctions against Hungary*, lokaliseret den 07-01-2019 på <https://www.reuters.com/article/us-eu-hungary-poland/poland-says-it-will-block-any-eu-sanctions-against-hungary-idUSKCN1LT0ND>
- Rooduijn, Matthijs og Teun Pauwels (2011), »Measuring Populism: Comparing Two Methods of Content Analysis«, *West European Politics*, 34(6), 1272-83.
- Sadurski, Wojciech (2018), »How Democracy Dies (in Poland): A Case Study of Anti-Constitutional Populist Backsliding«, *Sydney Law School Research Paper*, 18(01).
- Schmitter, Phillippe C. (2006), »A balance sheet of the vices and virtues of populism«, lokaliseret den 13.03.19 på <http://www.eui.eu/Documents/DepartmentsCentres/SPS/Profiles/Schmitter/Populism2.pdf>
- Sedelmeier, Ulrich (2016), »Protecting Democracy inside the European Union? The Party Politics of Sanctioning Democratic Backsliding in the European Parliament«, *Maxcap Working Paper Series*.  
[http://eprints.lse.ac.uk/89182/1/maxcap\\_wp\\_27.pdf](http://eprints.lse.ac.uk/89182/1/maxcap_wp_27.pdf).
- Selçuk, Orçun (2016), »Strong presidents and weak institutions: populism in Turkey, Venezuela and Ecuador«, *Southeast European and Black Sea Studies*, 16(4), 571-89.
- Stock, James H. og Mark W. Watson (2012), *Introduction to econometrics*, Boston: Pearson/Addison-Wesley.
- Taggart, Paul (2000), *Populism*, Buckingham: Open University Press.
- UNASUR (2011), *Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Sur americanas*, lokaliseret den 07-01-2019 på <http://www.unasursg.org/images/descargas/DOCUMENTOS%20CONSTITUTIVOS%20DE%20UNASUR/Tratado-UNASUR-solo.pdf>.
- UNU-WIDER (2017), *World Income Inequality Database (WIID3.4)* lokaliseret den 07-01-2019 på <https://www.wider.unu.edu/database/world-income-inequality-database-wiid34>.
- van Kessel, Stijn (2011), »Explaining the Electoral Performance of Populist Parties: The Netherlands as a Case Study«, *Perspectives on European Politics and Society*, 12(1): 68-88.
- van Kessel, Stijn (2013), »A Matter of Supply and Demand: The Electoral Performance of Populist Parties in Three European Countries«, *Government and Opposition*, 48(2), 175-99.
- van Kessel, Stijn (2015), *Populist parties in Europe: agents of discontent?*, New York: Palgrave Macmillan.
- Vincent, Louise (2011), »Seducing the people: Populism and the challenge to democracy in South Africa«, *Journal of Contemporary African Studies*, 29(1), 1-14.
- Weyland, Kurt (2001), »Clarifying a contested concept: Populism in the study of Latin American politics«, *Comparative Politics*, 1-22.